



**UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**ANÁLISIS DE LA IMPORTANCIA DEL PILAR COOPERACIÓN ENTRE LA
UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE
ASOCIACIÓN ENTRE AMBAS REGIONES**

Trabajo Investigativo para obtener el Título de Licenciada en Derecho

Autora: Rossana René Ramírez Díaz

Tutora: Jacqueline del Rosario Gómez

Managua, Nicaragua

Junio 2012

A mi mamá,

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
OBJETIVOS	3
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I	7
CONTEXTO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	7
1.1. DEFINICIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO	7
1.2. DISTINCIÓN ENTRE AYUDA AL DESARROLLO Y AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO	9
1.2.1. DESTINO DE LA AYUDA.....	10
1.2.2. CONDICIONES DE CONCESIONALIDAD	10
1.2.3. ESTATUS DEL PAÍS BENEFICIARIO	11
1.3. CANALIZACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO	11
1.4. ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO.....	11
1.4.1. INSTITUCIONES FINANCIERAS MULTILATERALES	12
1.4.2. INSTITUCIONES MULTILATERALES NO FINANCIERAS.....	23
1.5. MODALIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	27
1.5.1. PREFERENCIAS COMERCIALES	28
1.5.2. COOPERACIÓN ECONÓMICA.....	28
1.5.3. AYUDA FINANCIERA.....	29
1.5.4. ASISTENCIA TÉCNICA.....	29
1.5.5. COOPERACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA	29
1.5.6. AYUDA ALIMENTARIA	30
1.5.7. AYUDA HUMANITARIA Y DE URGENCIA	30
CAPÍTULO II	32
LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA	32
2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES	32
2.2. ÓRGANOS GESTORES.....	34
2.2.1. EUROPEAid	35
2.2.2. LA OFICINA HUMANITARIA DE LA COMUNIDAD EUROPEA – ECHO	35
2.3. FORMA DE ACTUACIÓN	35
2.4. ACUERDOS CON PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES NO EUROPEOS	37
2.4.1. CONVENCION DE LOMÉ	37
2.4.2. EL ACUERDO DE COTONÚ	41
2.4.3. ACUERDO CON LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES	42
2.4.4. ACUERDO CON EL MERCADO COMÚN DEL SUR	43
2.4.5. ACUERDO CON MÉXICO	44
2.4.6. ACUERDO CON CHILE	45
2.4.7. OTROS ACUERDOS CON PAÍSES NO EUROPEOS.....	46
2.5. ACUERDOS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS	46
CAPÍTULO III	48
COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REGIÓN CENTROAMERICANA, PREVIO AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN	48

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA	48
3.2. NIVELES DE DIÁLOGO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA.....	53
3.2.1. EL PROCESO DE SAN JOSÉ.....	53
3.3. DESARROLLO DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ DURANTE LA DÉCADA DE 1990	62
3.4. LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UE DURANTE LA DÉCADA DEL 2000	64
3.5. CENTROAMÉRICA ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO	69
3.6. REVISION DE LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACTUALIDAD	71
CAPÍTULO IV.....	77
ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN, EN EL MARCO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN	77
4.1. GENERALIDADES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN	77
4.1.1. PILAR DE DIÁLOGO POLÍTICO	79
4.1.2. PILAR DE COOPERACIÓN.....	80
4.1.3. PILAR COMERCIAL	80
4.2. PARTICULARIDADES DEL PILAR DE COOPERACIÓN	81
4.2.1. OBJETIVOS	81
4.2.2. PRINCIPIOS.....	81
4.2.3. MODALIDADES Y METODOLOGÍA.....	86
4.3. ÁREAS DE INTERÉS.....	86
4.3.1. DEMOCRACIA, DERECHOS HUMANOS Y BUENA GOBERNANZA.....	87
4.3.2. JUSTICIA, LIBERTAD Y SEGURIDAD.....	89
4.3.3. DESARROLLO SOCIAL Y COHESIÓN SOCIAL.....	92
4.3.4. MIGRACIÓN	94
4.3.5. MEDIO AMBIENTE, DESASTRES NATURALES Y CAMBIO CLIMÁTICO	95
4.3.6. DESARROLLO ECONÓMICO Y COMERCIAL.....	97
4.3.7. INTEGRACIÓN REGIONAL	101
4.3.8. CULTURA Y COOPERACIÓN AUDIOVISUAL	103
4.3.9. SOCIEDAD DE CONOCIMIENTO.....	104
CONCLUSIONES	106
RECOMENDACIONES	108
LISTA DE REFERENCIAS	110
ANEXOS	116

ABREVIATURAS

ACP	Estados de África, del Caribe y el Pacífico
ADPC	Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación
AIF	Asociación Internacional de Fomento
ALC – UE	América Latina y el Caribe y la Unión Europea
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BM	Banco Mundial
BPI	Banco de Pagos Internacionales
CA	Centroamérica
CAD	Dirección de la Cooperación al Desarrollo de la OCDE
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CE	Comisión Europea
CEE	Comunidad Económica Europea
CIADI	Centro Internacional para Arreglo de Diferencias de Inversión
CFI	Corporación Financiera Internacional
ECU	European Currency Unit
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FMI	Fondo Monetario Internacional

GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IDE	Instituto de Desarrollo Económico y el Grupo de Inspección
MCCA	Mercado Común Centroamericano
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMG	Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PIB	Producto Interno Bruto
PIN	Programa Indicativo Nacional
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRMB	Países de Renta Media Baja
PTU	Países y Territorios de Ultramar
PVD/ALA	Países en Desarrollo de América Latina y Asia
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea

OBJETIVOS

OBJETIVO GENERAL

Analizar el desarrollo, desafíos y perspectivas del proceso de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica de cara a la firma del Acuerdo de Asociación, que requerirán de acciones concretas que permitan mejorar el aprovechamiento de esa cooperación en nuestra región.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Examinar las características que identifican a la cooperación para el desarrollo, en el ámbito de las relaciones internacionales, desde su origen hasta la época actual.
2. Exponer el marco histórico y jurídico dentro del cual se ha desarrollado el proceso de diálogo político y cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica.
3. Analizar el contexto en el cual se desenvuelven las relaciones de cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica en la actualidad.
4. Exponer el contenido del Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación, a fin de reflexionar sobre su importancia y aplicabilidad en la región.

INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea, se han desarrollado a partir de la participación en distintos foros e instancias de discusión, así como con la celebración de acuerdos en múltiples ámbitos, dando especial importancia siempre a las relaciones políticas y de cooperación; desde este contexto y en el interés de afianzar estas relaciones, durante la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión Europea y América Latina y el Caribe celebrada en mayo del 2006 en Viena, ambas regiones acordaron iniciar un proceso de negociación para concretar el establecimiento de un Acuerdo de Asociación entre CA y la UE.

El presente Trabajo Monográfico tiene como propósito exponer en lo general los alcances y dimensiones, así como el devenir histórico del sistema de Cooperación para el Desarrollo, como el marco contextual referencial necesario para abordar desde un enfoque sistémico, el contenido de uno de los tres pilares de este acuerdo, en este caso, el Pilar de Cooperación, mismo que es de suma importancia estratégica para nuestra región.

Además, con esta Investigación se pretende incentivar a la reflexión y el debate en las personas interesadas en este tema, de cara a la firma del Acuerdo este próximo 29 de junio en la República de Honduras, tomando en consideración los cambios operados en el sistema de cooperación internacional en los últimos años y, de manera particular, la cooperación Unión Europea hacia Centroamérica en su conjunto.

La estructura de esta Monografía está elaborada con cuatro capítulos; el primero, titulado la Cooperación Internacional al Desarrollo, incorpora la definición y evolución histórica de las principales categorías y conceptos vinculados a la esfera de la cooperación internacional, de igual manera, se hace una caracterización de los principales organismos e instituciones de cooperación multilateral, así como una descripción del marco referencial en que se han inscrito

estas relaciones de cooperación, los ámbitos de acción de cada una de estas instituciones, los principales elementos y principios que rigen el funcionamiento de estos organismos y la relación sistémica que se establece entre ellos a partir de sus fines y objetivos.

Se asigna un especial interés a las modalidades y ejes temáticos de cooperación de los organismos multilaterales y bilaterales; el objetivo de este primer capítulo es justamente brindar un marco referencial para poder adentrarnos los temas subsiguientes.

En el siguiente Capítulo, referido a la Política de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea, se describe el proceso de surgimiento y conformación de la Unión Europea, el contexto histórico de este hecho y su relevancia en el ámbito de la Cooperación Internacional, sus principales órganos gestores, estructura interna y funcionamiento.

Para el abordaje del tercer Capítulo, sobre la Cooperación de la Unión Europea a la Región Centroamericana, previo al Acuerdo de Asociación, hemos tomado como punto de partida los antecedentes históricos de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, los principales cambios experimentados en este proceso de transformación y de ajustes en las relaciones de cooperación, así como los elementos característicos en cada una de las etapas de este proceso de cambio en el posicionamiento de la cooperación europea con Centroamérica.

El diseño de este acápite dedica especial interés al Proceso de Diálogo de San José, procurando resaltar los elementos más significativos de cada una de las fases de este importante mecanismo. De igual manera, nos referimos a otros foros internacionales que se convirtieron en referentes en cuanto a resoluciones y acuerdos que han afectado el rumbo de la cooperación internacional desde finales de la década de 1990 e inicios del año 2000.

Para concluir, presentamos un esbozo del panorama actual de las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea, a la luz de los principales cambios en el contexto de la apertura de los nuevos mercados mundiales, el surgimiento de las llamadas economías emergentes, la crisis financiera global, así como los nuevos lineamientos que rigen la cooperación Europea a partir de estos nuevos referentes económicos, políticos y sociales.

El último capítulo, referente a las perspectivas en el ámbito de cooperación, en el marco del Acuerdo de Asociación, es de nuestro interés exponer como referente inicial una breve síntesis del marco general en que se ha desarrollado la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, procurando identificar los principales mecanismos sobre los cuales se ha sustentado este proceso a lo largo de cada uno de los momentos sobre los cuales nos hemos referido en los capítulos anteriores y que dan origen al Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, cuyo contenido es la base del Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación.

Consecuentemente, abordamos los aspectos generales del Acuerdo y de los tres pilares que lo integran, asimismo, dedicamos especial interés a establecer una revisión comparativa entre el ADPC y el Pilar de Cooperación propiamente dicho a partir del análisis de sus objetivos, principios, modalidades, metodologías y áreas de interés, presentando al mismo tiempo un esbozo de cada una de estas áreas ya definidas en el Acuerdo de Asociación.

Finalmente, se exponen las conclusiones y recomendaciones correspondientes a este proceso, atendiendo al objetivo de mejorar la cooperación birregional para reforzar la estabilidad política, económica y social de los países centroamericanos, profundizar el proceso de integración y ayudar a crear condiciones para reducir la pobreza, promover el trabajo digno, un acceso más equitativo a los servicios sociales y demás asuntos de intereses para nuestra región.

CAPÍTULO I

CONTEXTO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

1.1. DEFINICIÓN DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL AL DESARROLLO

En el campo de las relaciones internacionales, el modo en que los Estados interactúan entre ellos, se han visto afectados por una creciente interdependencia que ha desembocado en el impulso de la Cooperación Internacional, las razones para esto “pueden encontrarse en motivos altruistas y morales o en otros más pragmáticos o interesados, pero lo cierto es que la ayuda es una realidad, y su estructuración se ha dado en llamar Cooperación al Desarrollo” (Recio Crespo, 1996, p.27).

Dicha estructura se caracteriza por ser plural y descentralizada; está formada por un amplio número de organizaciones de diferente naturaleza, orientación y funciones. Entre las organizaciones se encuentran organismos internacionales, gobiernos, instituciones públicas de países donantes y receptores de ayuda, organizaciones no gubernamentales, empresas y otras entidades de la sociedad civil, entre las más relevantes.

Respecto a las acciones llevadas a cabo en el marco de esta cooperación, pueden ser realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta, con el objetivo de promover el progreso económico y social de los Estados a los que están dirigidas, “de modo que exista un desarrollo más equilibrado en el mundo y posibilitando así un contexto internacional más seguro, pacífico y estable” (Gonsebatt, 2009, p.1).

Las actuaciones de dicha cooperación se enmarcan en el ámbito de las relaciones internacionales, de las que conforman una esfera específica y, aunque su principal finalidad es la de contribuir al desarrollo de los países a los que están dirigidas

esas actuaciones, de ella también pueden derivarse beneficios para el país que otorga los recursos.

Gómez Galán & Sanahuja (1999) señalan que estos beneficios pueden ser de carácter intangible, como el disfrute de bienes públicos internacionales facilitados por la cooperación, como condiciones de estabilidad y seguridad social, u otros más concretos como beneficios comerciales o empresariales que pueden obtener los actores del país más desarrollado mediante ciertos instrumentos de cooperación, así como, de forma implícita, ventajas de carácter político o influencia cultural, generalmente no declaradas.

Un elemento fundamental a considerar en este análisis sobre la cooperación internacional, es que cuando el concepto se desarrolló, se dio en un esquema Norte–Sur, es decir, atendiendo al flujo de cooperación desde los países desarrollados, en el Norte, hacia los países en desarrollo, en el Sur.

Este es sin duda el marco en que se han inscrito las relaciones de cooperación de la Unión Europea con Centroamérica; sin embargo, como se abordará posteriormente, en los últimos años, y considerando el fortalecimiento de varios países en desarrollo, ha adquirido relevancia la posibilidad de cooperación Sur–Sur.

Antes de adentrarnos en lo antes planteado, y retomando el esquema de cooperación Norte–Sur, vale señalar que para que esta cooperación sea efectiva, deben tomarse en cuenta las asimetrías existentes entre las partes involucradas, de modo que responda a prioridades, estrategias y metas comunes, definidas a partir de un diálogo en el que ambas partes asuman sus funciones y responsabilidades.

Pese a esto, es preciso reconocer que, si bien la acción externa complementa los esfuerzos locales, ésta no puede ni debe sustituirlos, ya que los países receptores

deben ser los protagonistas de su propio desarrollo. Por esta razón, la cooperación al desarrollo debe circunscribirse en los principios del mutuo respeto e igualdad de las partes.

En lo que respecta al país receptor, para que la cooperación sea eficaz, deben darse unas condiciones apropiadas, entre las que se encuentran, un contexto económico y social favorable, instituciones honestas y responsables, así como un entorno democrático. El cumplimiento de estos requisitos, constituye la condicionalidad de la cooperación.

En atención a lo anterior, y siempre enfatizando en la necesidad de que las condiciones que determinen el desarrollo de la cooperación deben responder a un consenso entre las partes, es que la misma no se considerará auténtica ni logrará resultados duraderos, si el país cooperante define unilateralmente estos parámetros, o si impone una agenda y sus prioridades a cambio de conceder dicha cooperación.

1.2. DISTINCIÓN ENTRE AYUDA AL DESARROLLO Y AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO

La ayuda al desarrollo, se enmarca en la cooperación al desarrollo; sin embargo, constituye un concepto más restrictivo, que Gómez Galán & Sanahuja (1999) definen como “las modalidades de transferencia de recursos de un país desarrollado a otros menos desarrollados, que se realizan con determinado grado de concesionalidad por parte de la instancia, sea gubernamental o no gubernamental, que aporta la ayuda” (p. 19).

Por su parte, la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), se refiere a un tipo especial de ayuda al desarrollo que se caracteriza por tener un origen público y por responder a características similares para todos los cooperantes.

La definición del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), establecida en 1971 y que aún se encuentra vigente, es la más aceptada. Según dicho organismo, la AOD está constituida por:

Los flujos que las agencias oficiales, incluidos los gobiernos estatales y locales, o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales, y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo, y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25% (Oya & Santamaría, 2007, p. 263).

De esto se desprende que tanto la ayuda al desarrollo en general como la AOD, deben cumplir tres requisitos, que a criterio de Gómez Galán y Sanahuja (1999), son:

1.2.1. Destino de la Ayuda

La ayuda debe utilizarse para el cumplimiento de fines de desarrollo socioeconómico, descartando otros propósitos, como los militares. Tomado en cuenta que su objetivo es el desarrollo, no puede utilizarse meramente para fines comerciales.

1.2.2. Condiciones de Concesionalidad

Se refiere a la ventaja en las condiciones en que los recursos que conforman la ayuda, podrían obtenerse en el mercado de manera regular, como se mencionó anteriormente, deber ser de al menos 25%, pero si se trata de una donación, la concesionalidad debe ser de un 100%. Si es un crédito, se calculará según lo establecido por la OCDE. Así, dependiendo del grado de concesionalidad, la ayuda será no reembolsable, en el caso de las donaciones, y reembolsable, en el caso de créditos o préstamos.

1.2.3. Estatus del País Beneficiario

El país beneficiario debe ser un país en desarrollo; en el caso de la ayuda oficial, debe formar parte de la lista de países en desarrollo del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Es preciso reconocer la importancia de los requisitos antes señalados. En primer lugar, garantizan que la ayuda no sea destinada a objetivos ajenos al desarrollo socioeconómico del país receptor, al tiempo que permiten conocer los esfuerzos que cada país realiza en este ámbito, gracias a la elaboración de estadísticas internacionales comparables.

1.3. CANALIZACIÓN DE LA AYUDA AL DESARROLLO

La ayuda al desarrollo se canaliza de forma bilateral y multilateral; la primera se refiere a la ayuda que es canalizada directamente desde un país donante a un país receptor, a través de sus administraciones públicas o de organizaciones de desarrollo sin carácter público. La segunda, a los fondos canalizados por organizaciones internacionales, por lo general a través de sus propios proyectos y programas de cooperación.

Cabe destacar que los fondos de la cooperación multilateral proceden de “las cuotas obligatorias o de las contribuciones voluntarias que los países donantes aportan a las organizaciones internacionales, a través de su presupuesto ordinario, o de fondos especiales” (Durán, 2006, p. 2).

1.4. ACTORES DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Antes de especificar quiénes son los actores de la cooperación al desarrollo, es necesario identificar a los actores de la sociedad internacional en que se enmarca dicha cooperación. Aquí, se encuentran los Estados, las organizaciones internacionales y otros actores no gubernamentales.

Lo previamente expuesto refleja la naturaleza plural de la sociedad internacional, así como la diversidad de funciones que cumplen los actores que la constituyen; así, existen organizaciones públicas y privadas, entre las primeras se encuentran las organizaciones internacionales, las agencias de cooperación bilateral de los gobiernos y de las administraciones regionales y locales que tienen programas de cooperación.

Dentro de las organizaciones privadas, se distingue entre las que tienen fines lucrativos, como las empresas, y las que no lo tienen, como las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo, y otros colectivos sociales como comités de solidaridad y sindicatos.

A continuación, se expondrán los principales organismos internacionales que intervienen en el desarrollo de la cooperación, enfatizando la función que cumplen en este ámbito.

Como se expuso anteriormente, estos se enmarcan en la llamada cooperación multilateral y pueden diferenciarse en dos grupos: las instituciones financieras multilaterales y las instituciones multilaterales no financieras.

1.4.1. Instituciones Financieras Multilaterales

En este grupo se encuentran el Fondo Monetario Internacional – FMI, los bancos multilaterales de desarrollo, y diversos fondos de capital de inversión, sobre todo de carácter regional.

El Fondo Monetario Internacional – FMI

Fue creado en julio de 1944, durante la Conferencia de Bretton Woods, realizada en New Hampshire, Estados Unidos. Aunque su finalidad principal es la de promover la cooperación monetaria y financiera, no se trata de una organización de ayuda al desarrollo en sentido estricto; sin embargo, sus programas de

estabilización y ajuste impactan sobremanera la política económica, y por consiguiente, en las perspectivas de desarrollo.

La financiación que proporciona no se destina a proyectos de inversión ni a reforzar el presupuesto público del país receptor, sino que se deposita en el Banco Central con el propósito de fortalecer las reservas de divisas, de sostener el tipo de cambio de la moneda nacional y de mejorar la capacidad importadora y de pago de la deuda externa.

En el Reporte Anual del año 2005, publicado por el FMI, se afirma:

El FMI promueve la cooperación internacional en el transcurso de su trabajo con sus miembros, pero también colabora con otras organizaciones internacionales que tienen diferentes objetivos y responsabilidades, en particular, con el Banco Mundial, con la Organización Mundial de Comercio – OMC, las Naciones Unidas y sus agencias especializadas, el Banco de Pagos Internacionales – BPI, el Foro de Estabilidad Financiera, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, bancos regionales de desarrollo, emisores de estándares internacionales y grupos intergubernamentales. La cooperación internacional es hoy en día, más relevante para salvaguardar la estabilidad del sistema monetario internacional, de lo que era cuando el FMI fue fundado hace más de 60 años.

El Banco Mundial

Como se mencionó, el Banco Mundial – BM, fue creado al igual que el FMI, durante la Conferencia de Bretton Woods en 1944 con el propósito de reconstruir los países devastados tras la Segunda Guerra Mundial; sin embargo, contaba con un capital reducido, que le impidió asumir un papel relevante en esta tarea.

Inicialmente, se trató de una institución con un protagonismo limitado, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF, pero tras la iniciativa impulsada por Estados Unidos en 1947 a través del Plan Marshall, se desarrolló:

Una vasta operación política y económica que contribuyó a cambiar radicalmente la faz de Europa Occidental, consolidando de manera espectacular la posición de EE.UU. como primera potencia mundial; al tiempo que se sentaban las bases de un sistema de cooperación económica que sería a su vez origen de nuevos proyectos de integración (Tamames, 2003, p. 66).

Es en la década de 1970 que el BM adquiere verdadera relevancia en el sistema internacional de cooperación al desarrollo. El papel que ha llegado a desempeñar en este escenario ha sido tal, que a finales de la década de 1990 era “el origen del 60% de la financiación multilateral a países en desarrollo” (Arias & Vera, 2002, p. 6).

Las estrategias de cooperación del Banco Mundial han ido evolucionando, pasando por diferentes etapas que van desde los proyectos de inversión en infraestructura, programas de desarrollo rural y programas de contención social en el contexto de la llamada Guerra Fría, hasta, en 1980, introducir un nuevo instrumento financiero bajo la figura de los créditos de ajuste estructural, cuya esencia es la condicionalidad ajustada a reformas estructurales en la economía, lo que generalmente incluye amplias medidas de liberación económica y apertura comercial.

Es en este marco que surgen los programas de ajuste estructural impulsados tanto por el BM como por el FMI, dando origen a una nueva modalidad en la cooperación internacional conocida como la “condicionalidad cruzada” (Petras y Vieux, 1995, p. 23). La década de 1980 fue el período de auge de esta nueva forma de cooperación, como consecuencia de un significativo número de países

que reorientaban sus economías y sus estrategias de desarrollo hacia un modelo de crecimiento de corte liberal.

Este nuevo enfoque en la cooperación del BM dio lugar al debate de una serie de temas, tales como:

- La orientación de los programas de ajuste estructural, los alcances y la dimensión de las condicionalidades impuestas a los países afectados, las consecuentes limitaciones que esto generaba a los gobiernos en relación a su capacidad de maniobra en la aplicación de sus políticas económicas y sociales; por ende, todo lo anterior se debate desde un enfoque del respeto a la soberanía de los países.
- El costo social de los programas de ajuste estructural más allá del generalmente positivo restablecimiento macroeconómico, la reducción del gasto público, la privatización de los servicios de salud y educación. Este costo social se expresaba en los índices de desempleo y pobreza, aún a pesar de las estrategias compensatorias y de contención social estructuradas para paliar estos efectos.
- Igualmente, el costo ambiental de los proyectos de cooperación del BM fue, y continúa siendo causa de múltiples controversias.
- Bajos niveles de eficiencia en un número significativo de proyectos financiados por el BM, que evidenciaron serios problemas de gestión, administración y supervisión en su ejecución.

A los anteriores, Gómez Galán y Sanahuja añaden:

- La falta de proporcionalidad en la correlación de fuerzas en la toma de decisiones dejó entrever un problema de transparencia y de fragilidad

democrática en su funcionamiento interno; el poder del voto asignado en función del capital que se aporta presupone una inevitable superioridad de los países industrializados, quienes concentran el 45% de los votos y, entre ellos, EEUU con aproximadamente un 17%, lo que le otorga poder de veto sobre las decisiones más importantes.

- Deficiencias en la coordinación entre el BM y otras agencias de la ONU, ya que aunque es parte de este sistema en términos formales, en la práctica el BM es autónomo en tanto “es responsable únicamente ante sus propios órganos de gobierno y por lo tanto no ha de rendir cuentas ante los países miembros o los órganos de Naciones Unidas” (1999, p. 50), como la Asamblea General o el Consejo Económico y Social.

El creciente flujo de capitales privados que experimentó la economía internacional principalmente durante la década de 1990, en algunos casos supuso hasta 5 veces el total de la AOD. Este nuevo elemento como variable de análisis es interpretado desde el enfoque neoliberal, como una oportunidad para que los países en desarrollo y en transición, logren cubrir sus necesidades con inversión privada y sus propios mercados de capital; esto, traería consigo la posibilidad de prescindir de las fuentes de financiación pública, multilaterales y bilaterales.

A pesar de ello, desde posiciones un poco más moderadas se considera que aún existe un gran número de países que aún no son atractivos para la inversión privada y cuyas necesidades son acuciantes. De ahí que la cooperación del BM continúa siendo necesaria; sin embargo, hay una marcada tendencia a que los flujos de capital para las economías en desarrollo se concentren cada vez más en un número más reducido de países.

Otros órganos o iniciativas creadas en el marco de las políticas de cooperación del Banco Mundial son las siguientes:

- El Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF
- La Asociación Internacional de Fomento – AIF
- La Corporación Financiera Internacional – CFI
- El Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones – OMG
- El Centro Internacional para el Arreglo de Diferencias de Inversión – CIADI
- Instituto de Desarrollo Económico y el Grupo de Inspección – IDE

El Banco Interamericano de Desarrollo – BID

Actualmente, constituye “la principal fuente de financiación al desarrollo para América Latina y el Caribe. . . es la más grande y antigua institución de desarrollo regional” (Fraguas, 2007, p. 232), sus características distintivas como órgano de cooperación multilateral son las siguientes:

- Es una institución controlada por los países prestatarios, es decir, por los países en desarrollo de América Latina, aunque EEUU es el principal accionista, a lo interno el voto de los miembros latinoamericanos ha sido significativo en la orientación de sus políticas, lo que hace que la institución sea percibida como más cercana a las problemáticas de la región.
- Su enfoque en la cooperación ha estado más dirigido a los temas sociales y a la pequeña y mediana empresa, temas como la educación, la salud y el desarrollo comunitario, han sido áreas de interés a lo largo de su historia, otra característica es que generalmente el BID no se compromete de manera sustantiva con los programas de Ajuste Estructural del FMI y del BM.
- Otro elemento característico ha sido su visión e interés de apoyar los procesos de integración regional, a diferencia de otros organismos multilaterales para los cuales esto no ha sido una prioridad o incluso hasta

se han opuesto a ellos; el BID ha representado un fuerte apoyo financiero a los programas regionales.

Gómez Galán y Sanahuja (1999), indican que “sus recursos los obtiene a través de las aportaciones de los Estados miembros a su capital, de las colocaciones de bonos en los mercados Internacionales, de sus reservas y de aportaciones extraordinarias de sus miembros”, las ampliaciones generales de capital se realizan cada 4 años, a partir de lo cual se redefinen las prioridades para la cooperación (p. 63).

Otras facilidades financieras e instituciones creadas en el marco de la cooperación del BID son las siguientes:

- Créditos Ordinarios
- Fondo de Operaciones Especiales – FOE
- Fondos Fiduciarios
- Corporación Interamericana de Inversiones – CII
- Fondo Multilateral de Inversiones – FOMIN

Otros Organismos Financieros y Fondos Subregionales

Estos, desempeñan un papel elemental en la cooperación financiera a nivel regional, por lo general, están integrados por países en desarrollo; tal es el caso del Banco Asiático de Desarrollo (BasD), que cuenta con 56 estados miembros, 40 de ellos de la región Asia – Pacífico, más otros socios extra regionales, generalmente países altamente industrializados que contribuyen al capital pero no necesariamente a sus servicios financieros.

El BasD cuenta a su vez con el Fondo Asiático de desarrollo, que es una especie de opción concesional, a través de la cual se otorgan préstamos en condiciones favorables a los países más pobres de la región.

También destaca el Banco Africano de Desarrollo (BafD), que está integrado por 76 miembros y otros socios extra regionales. Desde su fundación, se ha visto afectado por recurrentes problemas financieros como consecuencia de atrasos en las aportaciones y en el pago de los préstamos, actualmente su política de créditos es muy restrictiva, de manera que solo un grupo reducido de países miembros pueden acceder a préstamos.

Al igual que otros bancos regionales, cuenta con una modalidad concesional, en este caso, El Fondo Africano de Desarrollo, que otorga préstamos concesionales con plazos de amortización de hasta 50 años, que son financiados con recursos de países industrializados que ejercen un considerable grado de control sobre sus recursos.

A estos se suma el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), que es uno de los organismos multilaterales de desarrollo de más reciente creación, surge en enero de 1990, con el objetivo de apoyar el proceso de transición de los países del Centro y del Este de Europa, así como de la extinta Unión Soviética. Es en el marco del BERD que surge la Comunidad Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI).

La privatización de las economías y el desarrollo del sector privado son el objetivo principal del BERD, de ahí que el 60% de los recursos tienen que ser destinados a este sector; si bien a diferencia de otros bancos multilaterales no cuenta con una modalidad de crédito concesional, si dispone de fondos especiales para algunos países, tal es el caso de las Repúblicas Bálticas y Rusia.

Entre los Fondos Internacionales destacan el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM); el primero, surge como resultado de la conferencia Mundial de Alimentación de 1974 y en el marco de la búsqueda de alternativas ante la crisis alimentaria de la década de 1970, que da lugar al postulado de que el hambre no se debía a la

escasez de alimentos, sino a la pobreza y a las desigualdades sociales que impedían el acceso a la alimentación de grandes grupos sociales.

En ese contexto, surge la necesidad de establecer un Fondo para financiar programas orientados primordialmente a reducir la pobreza rural, así como a ampliar la producción de alimentos en los países en desarrollo. Actualmente, su propósito fundamental es:

Movilizar recursos financieros adicionales de fuentes donadoras, con el objeto de ponerlos a disposición de los países en desarrollo, particularmente los más pobres, en términos y condiciones más ventajosas que los recursos ordinarios disponibles. Ellos deben estar orientados a mejorar los sistemas de producción de alimentos y fortalecer las instituciones nacionales dentro de las prioridades de los países interesados (Figuerola Pla, 1991, p. 246).

Todos sus créditos son concesionales pero siempre considerando el nivel de renta per cápita del país receptor, otras modalidades de crédito son los Créditos Intermedios y los ordinarios con un menor grado de concesionalidad.

El FMAM por su parte, fue creado en 1991, con el objetivo de:

Forjar la cooperación internacional y financiar acciones destinadas a hacer frente a cuatro amenazas fundamentales para el medio ambiente mundial: la pérdida de la biodiversidad, el cambio climático, la degradación de las aguas internacionales y la disminución de la Capa de Ozono (Sachs y Brundtland, 2001, p. 206).

Es el mecanismo financiero de los programas que se derivan de las principales Cumbres Internacionales sobre este tema, tal como la Convención Internacional sobre Cambio Climático, los Tratados derivados de la Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Convención Internacional sobre Diversidad Biológica, entre otros.

Entre otros, cabe también mencionar los siguientes:

- Banco Árabe para el Desarrollo Económico – BADEA
- Banco Centroamericano de Integración Económica – BCIE
- Banco de Desarrollo del Caribe – CDB
- Corporación andina de Fomento – CAF
- Fondo Árabe de desarrollo económico Social – FADES
- Banco Islámico de Desarrollo
- Banco de Desarrollo de África del Este
- Banco de Desarrollo de África del Oeste
- Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata – FONPLATA

La Iniciativa HIPC

Es la Iniciativa Multilateral para apoyar a los Países Altamente Endeudados, en la que participa el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, así como otros bancos de desarrollo y los países donantes de la AOD.

El objetivo principal es “la reducción de la deuda externa de los países pobres más afectados por este problema, hasta lograr alcanzar un nivel sostenible de endeudamiento” (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 71), de manera que su nivel de crecimiento económico no se vea obstaculizado. Esta modalidad de cooperación supone la condonación de hasta el 80% del valor nominal de la deuda acumulada.

La Iniciativa se sitúa en el ámbito de la cooperación como un mecanismo de salida, a diferencia de otros programas que en esta misma línea le antecedieron, los cuales sólo ofrecían una reducción parcial de la deuda que a la postre posponía el problema sin terminar de resolverlo. Sus políticas de financiación tienen como punto de partida el precepto de que muchos países no cuentan con

las mínimas esperanzas de desarrollo en tanto no se logre la condonación de su deuda a gran escala.

Paradójicamente, una parte considerable de esta deuda tiene como acreedores principales al Banco Mundial o al Fondo Monetario Internacional, instituciones de cooperación cuyo objetivo declarado es la lucha contra la pobreza. En el Informe Centroamericano emitido por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA en 2007, se explica que:

Para ser elegible en el programa HIPC, un país debe tener un ingreso per cápita inferior a US\$ 885, presentar resultados satisfactorios en la ejecución de programas apoyados por el FMI y el BM y mostrar una deuda externa insostenible, aún después de aplicar mecanismos tradicionales de alivio. Se considera que la deuda es sostenible cuando su valor presente nominal (VPN) es menor o igual a 1.5 veces las exportaciones de bienes y servicios (p. 15).

El proceso de la Iniciativa está compuesto por dos etapas; en la primera, el país beneficiario establece una trayectoria para un período de tres años, en atención a los programas de ajuste acordados con el FMI y el BM, así como un programa de reducción de pobreza. Posteriormente, los acreedores otorgan financiamiento, mismo que deberá ser autorizado por el FMI y el BM, que también determinan el monto de la ayuda y las condiciones en que se brindará.

La segunda etapa amerita la observancia de las condiciones establecidas por el FMI y el BM, así como el cumplimiento, al menos por un año, de la estrategia de reducción de la pobreza. Los acreedores reprograman el pago de la deuda en circunstancias más ventajosas que en la etapa inicial. Finalmente, cuando el país acata los condicionamientos estipulados, todos los acreedores otorgan el alivio necesario para lograr la sostenibilidad de la deuda.

Lo antes señalado nos lleva a abordar dos de los principales argumentos esgrimidos en contra de esta iniciativa, como lo son, los términos utilizados para definir la sostenibilidad, que muchas veces no se corresponden con las necesidades de las economías de bajos ingresos y, por otra parte, el hecho de que parezca haber sido creada para satisfacer las necesidades de los acreedores, no de los países beneficiarios.

Esto, viene a reforzar el planteamiento de distribuir los recursos que brindan los acreedores, en planes sectoriales que se correspondan con las prioridades nacionales.

1.4.2. Instituciones Multilaterales No Financieras

Constituyen otro gran grupo de cooperación al desarrollo de carácter multilateral, que se ha especializado en la concesión de ayudas no financieras, particularmente, asistencia técnica, donaciones para proyectos, ayuda humanitaria, emergencias alimentarias, entre otras. La mayor parte de estas instituciones se inscriben dentro del sistema de Naciones Unidas.

Otras instituciones o instancias que forman parte de ese grupo se han posicionado más bien como Foros de discusión y de formulación de políticas de asistencia, que orientan el accionar de organizaciones multilaterales especializadas, agencias donantes de cooperación u organismos de cooperación regional, entre esta podemos mencionar:

- El Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD.
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo económico – OCDE.

La Organización de Naciones Unidas

Las Agencias Especializadas de las Naciones Unidas constituyen uno de los componentes más importantes del Sistema Internacional de Cooperación y Ayuda

al Desarrollo, estas organizaciones tienen amplia competencia en materia de desarrollo económico y social; sin embargo, su capacidad de influir y de reorientar las estrategias y políticas de cooperación son muy limitadas, exceptuando el ámbito de seguridad Internacional en el que las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU son obligatorias.

Las decisiones de los órganos de la ONU con competencia en las áreas de cooperación y desarrollo tienen carácter de recomendaciones y no son obligatorias, estas políticas de cooperación están mas bien sujetas a los países donantes y en el plano multilateral de las organizaciones de Bretton Woods, que si tienen una influencia determinante en el condicionamiento de los créditos y la adopción de programas de estabilización y ajuste estructural de los países afectados. La mayor parte de los programas y proyectos ejecutados por las Agencias Especializadas de la ONU se realizan a través de los gobiernos, sin embargo, las ONG's han tenido también un rol destacado en su diseño, planificación y ejecución.

Las Naciones Unidas ha sido el escenario propicio para diseñar y lanzar grandes iniciativas globales de desarrollo y cooperación, debe reconocerse su importante papel en el forjamiento de un nuevo consenso Internacional a favor del Desarrollo Humano Sostenible, sin embargo, en la práctica la ONU ha desarrollado fundamentalmente un rol de incidencia pero no ha tenido la capacidad efectiva de llevar a cabo las iniciativas que propone.

Entre las principales Agencias e instancias especializadas en el sistema de Naciones Unidas en el ámbito de la cooperación, destaca el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), ya que es la más importante fuente de asistencia técnica multilateral, sus principales ámbitos de trabajo son la reducción de la pobreza, la conservación y mejora del medio ambiente, la promoción de la mujer, la democratización, la reforma del Estado y el fortalecimiento de la sociedad civil. El Programa País del PNUD es la base de su accionar en materia de

cooperación en cada país, en él se identifican las prioridades de la asistencia en común acuerdo con cada gobierno.

También encontramos el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, cuya razón es la cooperación y el desarrollo de estrategias de supervivencia, protección y desarrollo de la infancia, este mandato universal se ha traducido a la largo de su historia en una amplia gama de programas y proyectos de cooperación alrededor de la promoción, defensa y tutela de los derechos de la niñez en el mundo.

Asimismo, encontramos el Programa Mundial de Alimentos, que interviene en más de un centenar de países y tiene como objetivo la cooperación en el tema de seguridad alimentaria, para apoyar el desarrollo económico y social de los pueblos, promoviendo estrategias de autosuficiencia y seguridad alimentaria desde las propias comunidades. Sus estrategias de cooperación incluyen también acciones de emergencia humanitaria, intervención en situaciones de conflicto internacional y/ o desastres naturales, desplazamientos poblacionales y de refugiados de guerra.

En la ONU confluyen una serie de mecanismos encaminados a abordar diversos temas, como medio ambiente, asentamientos humanos, migración, comercio, entre otros. Así, por ejemplo, podemos señalar al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), que tiene su sede en Suiza. Esta Agencia fue creada con carácter temporal, sin embargo, la proliferación de conflictos armados durante la época de la llamada Guerra Fría y el consiguiente flujo de refugiados planteó la necesidad de establecerlo como una instancia permanente. En la actualidad ACNUR se ha convertido en una de las principales agencias humanitarias del mundo.

Igualmente importante es el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que surge como uno de los acuerdos de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente en Estocolmo en 1972. Es

el principal organismo de la ONU en esta materia, tiene responsabilidades de coordinación y vigilancia respecto al cumplimiento de los Acuerdos de la Cumbre de la Tierra y sus estrategias y políticas se caracterizan por un riguroso fundamento científico.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas por su parte, cuenta con una estrategia de cooperación dirigida fundamentalmente a prestar asistencia técnica y financiera para que los países en desarrollo puedan mejorar sus políticas de población, principalmente en materia de salud reproductiva y planificación familiar.

En materia de comercio, encontramos la Conferencia de la ONU sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), que se constituye como el órgano permanente para asuntos de comercio y desarrollo, brinda asistencia y cooperación en todos aquellos temas relacionados con las políticas compensatorias y de preferencia comercial para los países en desarrollo, fortaleciendo las capacidades institucionales y de negociación de los gobiernos para mejorar su inserción en la Economía Internacional.

Del mismo modo encontramos el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, que es la Agencia principal de cooperación de la ONU en materia de vivienda, urbanismo, infraestructura y servicios relacionados con los asentamientos humanos. Cuenta con una eficiente red de información mundial sobre desarrollo urbano y políticas de infraestructura municipal de los países en desarrollo.

Otras importantes Agencias de Cooperación vinculadas al sistema de Naciones Unidas son:

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO
- Organización Internacional del Trabajo – OIT

- Organización Mundial de la Salud – OMS
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura – UNESCO

El Comité de Ayuda al Desarrollo – CAD de la OCDE

Es “el principal órgano de coordinación de los países industrializados donantes de AOD. La misión del CAD es promover estrategias de cooperación y ayuda al desarrollo de manera coordinada, efectiva y con la financiación adecuada” (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 99), con este objetivo estimula el debate sobre políticas de cooperación y propone medidas concretas para la acción sobre estos temas.

Desde el punto de vista institucional, el CAD es uno de los Comités Especializados en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE, de hecho, está facultado para dirigir recomendaciones a los órganos de la OCDE, las políticas y orientaciones aprobadas en el seno del CAD son de aplicación obligatoria y su grado de cumplimiento varía entre unos donantes y otros según los sectores de cooperación, cuenta con un mecanismo de verificación y evaluación de sus políticas entre sus países miembros.

1.5. MODALIDADES DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

Para este acápite retomaremos la clasificación propuesta por Gonsebatt, según la cual, la Cooperación al Desarrollo se manifiesta por medio de instrumentos diversos, dependiendo del ámbito al que vaya destinada, así, se distinguen las preferencias comerciales, la cooperación económica, la ayuda financiera, la asistencia técnica, la cooperación científica y tecnológica, la ayuda alimentaria, la ayuda de emergencia y la ayuda humanitaria (2009, p. 12).

1.5.1. Preferencias Comerciales

Son uno de los principales instrumentos de promoción al desarrollo de los países cooperantes; a través de ellos, se facilita la salida de la oferta exportable por los países receptores, lo que aumenta y estabiliza sus ingresos de exportación.

Esta modalidad funciona por medio de la eliminación total o parcial de barreras comerciales a una parte, o a la totalidad de las exportaciones de los países en desarrollo.

En este ámbito es imprescindible reconocer que desde la década de 1970 se implementó el llamado Sistema de Preferencias Generalizadas – SPG, que garantiza el trato preferente que reciben los países beneficiarios para facilitar su inserción en la economía mundial.

1.5.2. Cooperación Económica

Se basa en acciones para fortalecer el sector productivo; una de sus características fundamentales es la importancia que confiere al sector privado, considerándolo motor de desarrollo. Se lleva a cabo sobre todo en países con una renta intermedia, o que han alcanzado un desarrollo relativo, y que cuenten con sectores que ofrezcan cierto potencial de crecimiento económico.

Entre los ámbitos de actuación de esta cooperación se encuentran:

- La ayuda directa a las empresas para mejorar su eficiencia y competitividad.
- El apoyo institucional en el país receptor para obtener un marco legislativo que propicie el desarrollo empresarial.
- El apoyo financiero e institucional a proyectos de inversión y a la creación de empresas conjuntas, joint-ventures, en las que participen el país cooperante y el receptor.

1.5.3. Ayuda Financiera

Se incluyen aquí las diversas modalidades de transferencia y acceso de capital. Entre otras, se presenta de las siguientes maneras:

- Apoyo al presupuesto del Estado del país receptor para financiar la inversión pública en sectores que ambas partes consideren prioritarias.
- Concesión de líneas de crédito preferencial para la importación de bienes y servicios del país cooperante.
- Facilitación de capital de inversiones para actividades productivas como creación de empresas y cooperativas.

1.5.4. Asistencia Técnica

Esta modalidad pretende crear capacidades en el país receptor para que gestione su propio desarrollo, por lo que es considerada un componente esencial en la política de cooperación; dentro de ella se encuentran diversas actividades como asesoría, capacitación y apoyo institucional, destinadas a ámbitos igualmente diversos como el apoyo a reformas económicas, fortalecimiento de instituciones públicas, protección del medio ambiente o respeto a los derechos humanos.

1.5.5. Cooperación Científica y Tecnológica

Con ella se busca promover el desarrollo de los países receptores apoyando la creación y desarrollo de capacidades tecnológicas propias. Entre las actividades que se llevan a cabo para cumplir este objetivo se encuentran:

- Intercambio de personal investigador.
- Estancias de investigadores provenientes de los países receptores en instituciones de formación e investigación de los países cooperantes.
- Formación del personal de los países receptores a través de becas otorgadas por los cooperantes.

- Desarrollo de proyectos conjuntos de investigación en áreas de interés mutuo para las partes involucradas.

1.5.6. Ayuda Alimentaria

Con este tipo de cooperación, se busca garantizar que la población de los países que no han alcanzado la autosuficiencia alimentaria, acceda a una dieta adecuada. Es válido señalar que este tipo de ayuda por lo general forma parte de los programas permanentes de cooperación; sin embargo, es en situaciones excepcionales como sequías o inundaciones, que adquiere mayor relevancia.

Supone la donación directa de alimentos o el acceso a líneas de crédito concesional o a ayuda no reembolsable para la adquisición de productos alimenticios.

Al respecto, los países cooperantes han establecido una normativa básica para canalizar este tipo de ayuda a través del Convenio Internacional sobre ayuda alimentaria. El primero fue firmado en 1967, y el actual entró en vigor en julio de 1995; este último promueve las compras locales y las transacciones triangulares en países vecinos, de manera que los productos alimentarios se adquieran en mercados locales o en países vecinos.

1.5.7. Ayuda Humanitaria y de Urgencia

Constituye la respuesta de la comunidad internacional ante emergencias, como las derivadas de desastres naturales, de epidemias o plagas, o de conflictos armados. Los principales beneficiarios de esta ayuda son los grupos de población que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad, como refugiados o desplazados.

La misma se distribuye a través de los departamentos de ayuda bilateral de los países cooperantes y, con mayor frecuencia, de organismos especializados como

las agencias de Naciones Unidas que operan durante este tipo de situaciones, entre estas se encuentran:

- El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR.
- El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF.
- El Programa Mundial de Alimentos – PMA.

En el caso de ONG's humanitarias, destacan la Cruz Roja, Médicos sin Fronteras – MSF y Médicos del Mundo.

Sobre este punto es necesario identificar una serie de condiciones que confieren a este tipo de ayuda el carácter humanitario, entre ellas se encuentran la imparcialidad, neutralidad, independencia y humanidad, las cuales han sido establecidas en un gran número de instrumentos jurídicos internacionales, sobre todo en el derecho aplicable en casos de conflictos armados, las normas internacionales sobre refugiados y en general, en el Derecho Internacional Humanitario.

Igualmente válido es aclarar, que durante muchos años se ha debatido la inserción de la ayuda humanitaria dentro de las modalidades de cooperación al desarrollo, esto, debido a que cumple una función asistencial y se lleva a cabo en situaciones en las que no se presentan las condiciones necesarias para el desarrollo.

Pese a esto, y considerando que existen escenarios, sobre todo los que derivan de conflictos armados, en los que no es posible esperar a que termine el conflicto para promover el desarrollo, es que se continúa aceptando la ayuda humanitaria como un ámbito más de la cooperación, pues se reconoce que si la ayuda se presta desde una óptica asistencialista, sin fortalecer las capacidades de la población beneficiaria, se estaría limitando su posibilidad de desarrollo.

CAPÍTULO II

LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIÓN EUROPEA

2.1. CARACTERÍSTICAS GENERALES

En el marco de la Unión Europea coexiste la cooperación al desarrollo que llevan a cabo las instituciones comunitarias con aquellas propias de cada una de los estados miembros. El Tratado de Maastricht de 1992, preveía la coordinación de las políticas bilaterales de los estados miembros con la política comunitaria, ya que previo a este Tratado, la política de cooperación al desarrollo no formaba parte de dicha política.

Es preciso considerar que la actual política comunitaria es el resultado de un proceso histórico:

Inicialmente se establecieron distintos regímenes de preferencias comerciales y de concesión de asistencia financiera y técnica a determinados grupos de países en desarrollo, como consecuencia de los nexos e intereses de algunos estados miembros hacia sus antiguas colonias, en particular, de Francia y el Reino Unido. Como resultado de ese proceso se fue configurando una política regional con una jerarquía geográfica de preferencias en cuanto a las ventajas otorgadas. Con el tiempo, las diferencias en el tratamiento hacia unos países y otros se han ido reduciendo, y en la práctica la política de cooperación se ha ampliado hasta incluir la casi totalidad de los países en desarrollo y contar con una creciente variedad de instrumentos y acciones (Gómez Galán y Sanahuja, 1999, p. 97).

El proceso antes mencionado comenzó en 1957, cuando gracias a las presiones de Francia, se logró incluir en el Tratado de Roma el reconocimiento de la asociación de los países y territorios que formaban la Unión Francesa; se trató de los llamados países y territorios de Ultramar – PTU. En 1962, casi la totalidad de

los PTU se había convertido en estados independientes, lo que condujo a la creación de un acuerdo internacional que se materializa en la I convención de Yaundé de 1963, que abarcaba preferencias comerciales y asistencia financiera y técnica para dichos países.

La Convención se renueva en 1969 con Yaundé II, luego, en 1973, el régimen de asociación es ampliado con la incorporación del Reino Unido y los países de la Commonwealth. En 1975, se firmó la I Convención de Lomé con 46 estados de África, el Caribe y el Pacífico.

Fue en la década de 1960 que se inició la ampliación de las políticas de cooperación, ya que se firmaron los primeros acuerdos bilaterales y se aprobó el primer programa de cooperación con los países en desarrollo no asociados de Asia y Latino América – PVD/ALA. Posteriormente, en 1981, la Comunidad Económica Europea – CEE, aprobó el primer reglamento que regulaba la cooperación con este grupo de países.

En medio de este proceso destaca la firma del Memorando Pisani en 1982, en el cual se esboza una política global con seis objetivos específicos:

- Apoyo de los esfuerzos propios de los países en desarrollo.
- Apoyo de la autosuficiencia alimentaria con especial énfasis en el desarrollo rural.
- Desarrollo de los recursos humanos y atención a la dimensión cultural.
- Desarrollo de las capacidades autónoma de la investigación científica y aplicada.
- Utilización sistemática de todos los recursos naturales disponibles; restauración y mantenimiento del equilibrio ecológico.

La anexión de España y Portugal a las comunidades europeas en 1986 implicó un aumento en los fondos destinados a los PVD/ALA, sobre todo a Latinoamérica,

haciendo de la política de cooperación de la Comunidad Europea, uno de sus ejes de acción más importantes.

Tras la caída del Muro de Berlín en 1989, la cooperación se concentró en los países del centro y este de Europa. Del mismo modo, la firma de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT en 1994 implicó una reducción de las preferencias hasta entonces otorgadas a los países ACP. Finalmente, en 1995 se puso en marcha una asociación euro mediterránea que reforzó la cooperación entre los países de esas regiones.

Como se expuso, la introducción de la cooperación al desarrollo se materializa con el Tratado de la Unión Europea de 1992. Para desarrollar dicha política, la Comisión presentó en mayo de 1992 el documento titulado, La política de cooperación al desarrollo en el horizonte en el año 2000, aplicación del tratado de Maastricht, según el cual, la ayuda al desarrollo no sustituye la falta de políticas internas adecuadas.

Por lo anterior, la cooperación al desarrollo debía enfocarse en promover la democracia, el progreso económico y social, la inserción en la economía mundial, la lucha contra la pobreza y la integración regional.

2.2. ÓRGANOS GESTORES

La política comunitaria tiene tres etapas: concepción, decisión y ejecución. El proceso de toma de decisiones sigue el procedimiento del artículo 189 C del TUE, por lo que cabe afirmar que la Comisión concibe y ejecuta, mientras que el Consejo y, en menor medida, el Parlamento deciden.

Por lo tanto a la Comisión Europea le corresponde una gran parte de la responsabilidad de la política comunitaria en este ámbito. Por ello, resulta de interés señalar cuales son las unidades administrativas que están encargadas de la política de cooperación.

2.2.1. EuropeAid

Se trata de la Dirección General responsable de las políticas de desarrollo de la Unión Europea y del suministro de ayuda a través de programas y proyectos a nivel mundial; comenzó sus actividades el 1 de enero de 2011 y en ella confluyen las antiguas Direcciones para el Desarrollo de la UE, que eran la DG1 que llevaba a cabo las acciones de cooperación con algunos países de Asia, en concreto China y Corea del Sur; la DG 1A, responsable de los países del centro y el este de Europa, incluidas las repúblicas de la antigua Unión Soviética; y la DG 1B, con responsabilidades en las relaciones con los países del Sur del Mediterráneo, Oriente Próximo, América Latina y parte de Asia. La Dirección General VIII se encargaba de las relaciones de cooperación al desarrollo con África, el Caribe y el Pacífico – ACP.

2.2.2. La Oficina Humanitaria de la Comunidad Europea – ECHO

A través de ella se coordinan las operaciones de ayuda humanitaria de la Unión Europea en terceros países. En relación con la gestión de la ayuda, es importante mencionar que la Comisión cuenta con delegaciones en otros países, con funciones relativas al comercio, cooperación económica y asistencia técnica e integración regional.

2.3. FORMA DE ACTUACIÓN

La política de cooperación al desarrollo de la UE se articula mediante acuerdos con países y grupo de países, adoptando una perspectiva regional; dependiendo del tratamiento comercial, de la naturaleza de las relaciones políticas y de los compromisos financieros, en la política de cooperación se identifican cuatro grupos:

- Los países de África, Caribe y Pacífico- ACP
- Los países mediterráneos

- Los países de América Latina y Asia – PVD/ALA
- Los países de Europa Central y Oriental – PECO y los Estados Independientes surgidos de la antigua Unión Soviética – NEI

Al mismo tiempo, la UE dispone de un gran número de instrumentos y modalidades al desarrollo aplicables a todos los países del Sur, que se conocen como acciones horizontales. Se caracterizan porque incluyen:

- Las preferencias comerciales. Existe un régimen general de preferencia comunitario: el Sistema de Preferencia Generalizadas (SPG).
- La cooperación económica, que incluye modalidades avanzadas de cooperación con PVD de mayor desarrollo relativo y sectores con más potencias de crecimiento.
- La cofinanciación de acciones con Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo.
- La ayuda humanitaria y de emergencia.
- El apoyo a la seguridad alimentaria, a través de diversas modalidades de ayuda alimentaria y del apoyo al desarrollo agrícola.
- La cooperación en materia de democratización y de promoción y defensa de los derechos humanos.
- La asistencia financiera y técnica en ámbitos muy diversos, entre los que se incluyen desarrollo rural, energía, apoyo a la integración regional, formación y capacitación de recursos humanos, protección del medio ambiente, mujer y desarrollo, apoyo a poblaciones vulnerables.

Respecto a los recursos utilizados para financiar los programas de cooperación, provienen de las siguientes fuentes:

- Presupuesto comunitario ordinario, en el que existen lineamientos para las acciones de cooperación al desarrollo derivadas de los acuerdos con los

países de la cuenca mediterránea, de Asia y América Latina, y de Europa Central y Oriente.

- El Fondo Europeo de Desarrollo – DEF, que financia las acciones para los países de África, Caribe y Pacífico – ACP, a través de aportaciones directas de todos los Estados miembros al margen del presupuesto comunitario.
- El Fondo Europeo de Desarrollo Regional – FEDER, que financia las acciones de fortalecimiento económico y cohesión social a lo interno de la Unión Europea.
- Los créditos y préstamos del Banco Europeo de Inversiones – BEI que se extienden también a diversas áreas geográficas.

2.4. ACUERDOS CON PAÍSES Y GRUPOS DE PAÍSES NO EUROPEOS

2.4.1. Convención de Lomé

El eje de la política de desarrollo de la UE se encuentra en los Convenios de Lomé. Su objetivo, es promover el desarrollo económico, social y cultural de los Estados ACP e instaurar con ellos una estrecha cooperación en un marco de igualdad. Además, buscan crear un modelo para las relaciones entre Estados desarrollados y países en desarrollo con vista a un ordenamiento mundial justo y equilibrado.

La primera Convención de Lomé fue firmada en la capital togolesa de Lomé en 1975, su objetivo era incluir a 20 miembros de la Mancomunidad Británica en África, el Caribe y el Pacífico en la Convención de Yaundé, ya que Gran Bretaña se había unido a la Comunidad Económica Europea en 1973. Cuando la Convención de Yaundé expiró en 1975, un gran número de países independientes, incluyendo a los Estados Africanos y Madagascar (EAMA), así como a los 20 países de la Mancomunidad Británica, constituyeron un nuevo grupo en una Conferencia en Georgetown, a los que llamaron el Grupo ACP.

En febrero, el Grupo firmó la primera Convención de Lomé con la CEE, introduciendo un número de características que estarían presentes en las Convenciones posteriores:

- El principio de preferencia comercial no recíproca para las principales exportaciones de los países ACP hacia la CEE.
- El principio de igualdad entre las partes y respeto a la soberanía, interdependencia e intereses mutuos de las partes.
- El derecho de cada Estado a determinar sus propias políticas y estrategias de desarrollo.
- Relaciones de seguridad basadas en los logros del sistema de cooperación.

De manera breve, señalaremos los principales logros de cada Convención de Lomé; en la primera Convención, se alcanzó la reducción de tarifas para productos agrícolas e industriales, lo que implicó que los países ACP pudiesen exportar sus productos a la CEE casi libres de impuestos.

Cuando la primera Convención expiró en 1979, el clima económico de los países en desarrollo había cambiado drásticamente, el crecimiento experimentado por África en la década de 1960 sufrió un retroceso, los precios de los productos básicos colapsaron y el comercio con los países ACP perdió importancia para Europa.

Lo anterior tuvo como consecuencia que el principal logro de Lomé II fuese la creación del Sistema de Estabilización de Exportaciones Mineras, SYSMIN por sus siglas en inglés, que proveía ayuda para las industrias mineras de los países que dependían de las ganancias de exportación generadas por esta actividad.

Posteriormente, en el contexto de Lomé III, “los problemas de África habían empeorado, su PIB había decaído en un 2.5% anualmente. . . y varios países experimentaron serias crisis de deuda” (Bjørnskov & Krivonos, 2001, p. 13).

Además, los logros de las primeras Convenciones no fueron tan satisfactorios como se esperaba, por lo que el eje de Lomé III se alejó del desarrollo industrial y el comercio y se enfocó en el desarrollo sectorial agrícola y pesquero.

Las nuevas áreas priorizadas fueron el desarrollo rural, la auto sostenibilidad y la seguridad alimentaria; también incluía asistencia para el transporte y las comunicaciones, la cooperación regional y la cooperación socio cultural. Es importante mencionar que “como consecuencia del incremento de la atención de Occidente, Lomé III se convirtió en la primera de muchas Convenciones en incluir un enfoque en los derechos humanos” (Bjørnskov & Krivonos, 2001, p. 14).

La Cuarta Convención de Lomé que se firmó en 1990 cambió, una vez más, su enfoque. En esta ocasión, el Grupo ACP buscaba conservar los beneficios de Lomé III, pero el eje principal estaba en el ajuste estructural. La ayuda era canalizada a través del Fondo Europeo de Desarrollo (FED), pero era otorgada bajo parámetros de condicionalidad al país receptor, implementando ciertos cambios en las políticas económicas, para su aprobación por la CEE. En conjunto con el FMI y el BM, la Comunidad apoyaba los Programas de Ajuste Estructural.

En Lomé IV, un gran número de temas transversales ocuparon una posición más prominente, entre ellos, derechos humanos, democracia, derechos de la mujer, protección del medio ambiente, cooperación descentralizada que daba especial relevancia a la cooperación con ONG's y organizaciones locales, diversificación económica, desarrollo del sector privado y aumento de la cooperación a nivel regional en las áreas de mayor interés para la UE.

Principales Instrumentos de Cooperación de Lomé

Los instrumentos de cooperación incluidos en la convención de Lomé son los siguientes:

Preferencias Comerciales

El régimen comercial de Lomé permite que gran parte de los productos originarios de los países ACP entren libremente a la UE.

Estabilización de los Ingresos de Exportación

Se configura bajo el Sistema de Financiación Compensatoria y el Sistema de Estabilización de Exportaciones Mineras, STABEX y SYSMIN por sus siglas en francés e inglés respectivamente, con el objetivo de atenuar las pérdidas de ingreso de exportación ocasionadas por las variaciones que experimentan los precios de los productos como consecuencia de la evolución de los mercados o de las variaciones en la producción.

Asistencia Financiera y Técnica

Su objetivo es apoyar los esfuerzos de los países ACP en los sectores sociales, culturales y económicos, ampliándose también a la deuda y al apoyo a programas de ajustes estructural.

Gómez Galán y Sanahuja explican que:

Esta cooperación se basa en el respeto de la igualdad de las partes, y por ello las prioridades se establecen en un proceso de diálogo y negociación entre la UE y los países ACP. . . Está es una diferencia sustancial respecto a las ayudas comunitarias dirigidas a otras áreas geográficas. Las prioridades sectoriales y los proyectos identificados por cada país ACP se incluye en los denominados Programas Indicativos Nacionales – PIN. Los programas y proyectos se pueden financiar mediante subvenciones, mediante capitales de riesgo con cargo de FED, con préstamos del BEI procedentes de sus recursos propios, o bien recurriendo a mas de una de estas modalidades de financiación (1999, p. 127).

2.4.2. El Acuerdo de Cotonú

El Acuerdo de Cotonú entre la Unión Europea y 78 países de África, el Caribe y el Pacífico – ACP, fue firmado en Cotonou el 23 de junio de 2000 y entró en vigor en abril de 2003. Está basado en tres pilares relacionados entre sí: la dimensión política, la cooperación financiera y para el desarrollo, y la cooperación económica y comercial.

El objetivo de este Acuerdo, tal y como se expresa en su artículo 1, es: “reducir y eventualmente erradicar la pobreza, de acuerdo a los objetivos de desarrollo sostenible y la gradual integración de los países ACP en la economía mundial” (2000). Las innovaciones más notables de este Acuerdo, que son la razón por la cual se decidió no llamarle Lomé V, son:

- La política condicional de la ayuda al desarrollo, así como una reestructuración de esa ayuda y del apoyo financiero hacia las necesidades, apropiación local y un enfoque participativo en las políticas de desarrollo.
- La nueva base para los acuerdos regionales y la cooperación.

Claramente, este Acuerdo está encaminado a la liberalización del Comercio entre los países ACP y de la UE. En él, las estrategias se enfocan en promover las inversiones públicas y privadas y la cooperación a nivel regional. De esa cuenta, en septiembre de 2002 se iniciaron las negociaciones formales entre todos los países ACP y la Unión Europea para definir la forma, la estructura y los principios de las negociaciones, así como ciertas cuestiones horizontales de interés para todas las partes.

Cabe destacar que este Acuerdo tendrá una duración de 20 años y los procesos de revisión se dan cada cinco años.

2.4.3. Acuerdo con la Comunidad Andina de Naciones

El 23 de abril de 1993, los Estados miembros de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, subscribieron un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea, que comenzó a implementarse en 1998. Posteriormente, en el año 2002, durante la Cumbre UE – América Latina y el Caribe, se decidió negociar el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, que incluía un área de libre comercio, mismo que fue firmado en Roma en diciembre de 2003.

En el marco de este Acuerdo, los países de la CAN se benefician de regímenes preferenciales de la Unión Europea que favorecen las exportaciones y permiten luchar contra la fabricación y el tráfico de sustancias ilícitas. Gracias a estos esquemas preferenciales, “la Unión Europea eliminó en forma unilateral los aranceles que imponía a casi todos los productos industriales, aunque en el caso de los agrícolas y pesqueros, la lista fue restringida según los intereses y sensibilidades europeas” (Pardo de León, 2006, p. 23).

Se creó una Comisión Mixta Conjunta encargada de administrar la cooperación entre ambas regiones, así como de dar seguimiento al cumplimiento de las acciones de cooperación incluidas en los acuerdos y recomendar nuevos proyectos que, sin duda, son de mucha relevancia para la región. Un informe emitido por la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Bolivia revela que:

La Unión Europea es el segundo socio comercial más relevante de la Comunidad Andina, importancia relativa que se ha mantenido desde la década anterior. La balanza comercial de la CAN con la UE mantiene un superávit comercial positivo importante desde 1999, además de una evolución sostenida de las exportaciones e importaciones los últimos años (2009, p. 1).

En el año 2007, las partes manifestaron su intención de dar inicio a las negociaciones para un Acuerdo de Asociación. Dicho proceso comenzó en junio de ese mismo año, similarmente al proceso iniciado con Centroamérica; sin embargo, se ha visto afectado por divergencias surgidas entre algunos miembros de la CAN respecto a planteamientos de la UE, como ha sido el caso de Bolivia y Ecuador.

Ante esta situación, los países miembros de la CAN optaron por asumir cada uno de los tres pilares que integran el Acuerdo en atención a los plazos y posibilidades de cada uno; así, en enero de 2009, Colombia y Perú decidieron avanzar en las negociaciones de un Acuerdo Comercial con la UE, proceso que finalizó en 2010. Está previsto a suscribirse el 26 de junio de 2012.

2.4.4. Acuerdo con el Mercado Común del Sur

El Mercado Común del Sur, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, suscribió, en diciembre de 1995, un Acuerdo Marco de Cooperación con la Unión Europea, cuyos principales ejes van desde la institucionalización de un diálogo político y la promoción de los derechos humanos, hasta la cooperación comercial a través de la creación de una zona de libre comercio.

Entre otros temas se incluyen también la cooperación económica para impulsar la competitividad, el desarrollo tecnológico y científico, y la cooperación para fortalecer la integración regional. Se hace evidente que al menos en lo que respecta a las áreas de interés de este Acuerdo, no se diferencian mucho de las temáticas planteadas en procesos desarrollados con otras regiones; sin embargo, la particularidad de este Acuerdo consiste en que es:

El primer acuerdo de organización a organización (es decir, sin participación de los Estados miembro); más específicamente, el primer acuerdo entre dos Uniones Aduaneras dotadas cada una de personalidad jurídica internacional. . . En consecuencia, recomendaron la apertura de

negociaciones con vistas a la firma de un acuerdo constitutivo de una Zona de libre comercio entre la Comunidad Europea (sola, sin sus Estados miembro) y el MERCOSUR (solo, sin sus Estados parte) (Peña & Torrent, 2005, pp. 27, 28).

En este sentido, se iniciaron las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur en el año 2000, el cual constaría, al igual que los demás Acuerdos de esta índole, con tres pilares: político, de cooperación y comercial. A pesar de que los dos primeros componentes ya han sido negociados casi en su totalidad, la parte comercial ha sido la que mayores dificultades ha supuesto, en especial las áreas de bienes agrícolas, servicios e inversiones.

2.4.5. Acuerdo con México

El Acuerdo Marco entre México y la Unión Europea fue firmado en abril de 1991. En el se definieron los aspectos de la cooperación económica, técnica y científica, así como los mecanismos encaminados a reducir o eliminar las barreras comerciales. Posteriormente, en diciembre de 1997, se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, que entró en vigencia el 1 de octubre de 2000.

En noviembre de 1999, finalizaron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre la UE y México, mismo que entró en vigor el 1 de julio del 2000 para el comercio de bienes y, el 1 de marzo de 2001, para el comercio de servicios.

Este Tratado destaca por ser el primer TLC entre la Unión Europea y un país latinoamericano, así como por constituir el primer vínculo comercial entre una de las partes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea.

Para la parte europea, este Tratado implicó un acceso libre de aranceles al principal mercado importador de América Latina, en igualdad de condiciones que Estados Unidos y Canadá.

2.4.6. Acuerdo con Chile

El 1 de febrero de 2003, se hizo efectiva la entrada en vigor del acuerdo de Asociación Política, Económica y de Cooperación entre Chile y la Unión Europea, como resultado de las negociaciones que se iniciaron en 1990 y dieron lugar a la suscripción del Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político en 1995 y al nuevo Acuerdo Marco de Cooperación de 1996.

El Acuerdo ha implicado una progresiva y bilateral supresión de barreras comerciales, favoreciendo el comercio bilateral e incrementando las oportunidades de intercambio, a la vez que se han aumentado las posibilidades de elección de los consumidores chilenos y europeos, estableciendo un ambiente propicio para el desarrollo y el crecimiento.

Según el informe Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Chile y la Unión Europea a Nueve Años de la Entrada en Vigencia del Acuerdo de Asociación Económica, elaborado por el Departamento de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales – DIRECON:

Durante el año 2011, el intercambio comercial con la UE ascendió a US\$ 24.331 millones, con lo que el conjunto de países europeos logra una participación del 16% en el intercambio comercial total y se ubica como el segundo socio comercial de Chile, luego de China. El intercambio comercial se expandió en 22% respecto del año 2010, cuando representaba un 15% del intercambio comercial chileno. Desde el año 2003, el crecimiento promedio anual del intercambio con la UE es de 15%, un 15% para las exportaciones y un 16% para las importaciones. El saldo de la balanza comercial ha sido históricamente superavitario para Chile alcanzando los US\$ 5.253 millones en el año 2011.

2.4.7. Otros Acuerdos con Países No Europeos

El establecimiento de la zona de libre comercio euro-mediterránea, llamado Proceso de Barcelona, tiene como meta permitir el libre comercio de productos industriales, la liberalización progresiva del comercio de productos agropecuarios así como de los servicios entre los miembros de la Unión Europea y 12 interlocutores comerciales del Mediterráneo, no más allá del año 2010.

Por otro lado, los intercambios comerciales de la Unión Europea con países de la región del Golfo Pérsico tienen como objetivo el fomento del diálogo político, así como el impulso de la integración económica para diversificar e incrementar su comercio bilateral y para promover la integración regional dentro del Consejo de Cooperación del Golfo – CCG.

Del mismo modo, la Unión Europea firmó, en octubre de 1999, un Acuerdo en materia de Comercio, Desarrollo y Cooperación con Sudáfrica, que dispone el establecimiento asimétrico, en favor de Sudáfrica, de “una zona de libre comercio entre ambas partes en un período transitorio de 12 años. Al término de ese período, Sudáfrica y la Unión Europea se otorgarán mutuamente el régimen de libre comercio para los productos de la otra parte” (Pardo de León, 2006, p. 21).

2.5. ACUERDOS CON OTROS PAÍSES EUROPEOS

Los acuerdos comerciales que la Unión Europea ha suscrito individualmente con miembros del Área Europea de Libre Comercio – AELC a comienzos del decenio de 1970 permanecen vigentes respecto de Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza.

Actualmente la Unión Europea otorga preferencias no recíprocas a los Balcanes Occidentales, que comprenden el acceso en régimen de franquicia para todos los productos importados de los países beneficiarios, con unas pocas excepciones, Turquía acordó en 1996 un mecanismo de unión aduanera con la Unión Europea,

Asimismo, existen acuerdos de Unión Aduanera con Andorra y San Marino, y un acuerdo de libre comercio con las Islas Feroe.

CAPÍTULO III

COOPERACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA A LA REGIÓN CENTROAMERICANA, PREVIO AL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

3.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA

Hasta la década de 1980, América Latina no fue una prioridad para la cooperación internacional de la UE. Las relaciones de la Unión Europea con los países en desarrollo “se concentraron inicialmente en los Estados de África, del Caribe y del Pacífico – ACP, habiéndose firmado con ellos una serie de acuerdos conocidos como los Convenios de Lomé, el primero en 1975 y el cuarto y último en 1990” (Marín, 1996, p. 43).

Durante la década de 1970 se produjo la globalización de las relaciones internacionales de la Unión Europea, de modo que además de los convenios con los países ACP, se firmaron acuerdos con los Países del Mediterráneo en 1976 y con el Grupo Asociado de Naciones del Sudeste de Asia en 1980 y, a partir del 1 de julio de 1971, se introdujeron nuevos elementos tales como la ayuda alimentaria y la introducción del Sistema Generalizado de Preferencias - SPG para los países en desarrollo.

Como se abordará posteriormente, tras la entrada en vigencia del Tratado de Maastricht, se inició una etapa caracterizada por la coordinación y complementariedad de la política exterior de la UE. Se continuaron priorizando las relaciones a nivel regional con países industrializados de Europa Central, como con países en desarrollo, y con diversas organizaciones en las que se agrupan estos países, como la Asociación Europea de Libre Comercio – AELC y la Liga Árabe.

En el caso específico de América Latina, entre 1971 y 1973, las relaciones con la UE se circunscribieron en acuerdos comerciales de primera generación, con Argentina, Uruguay y Brasil. Entre 1975 y 1985 se firmaron acuerdos de segunda generación con México, Brasil y los países del Pacto Andino.

Finalmente, entre 1990 y 1993, se suscribieron acuerdos de tercera generación con todos los países latinoamericanos en vías de desarrollo, siendo Cuba la única excepción. La particularidad de estos acuerdos es que incluían una cláusula evolutiva, permitiendo su ampliación sin necesidad de abrir nuevas negociaciones, así como más especificidad en las modalidades de cooperación en el ámbito económico.

El caso que ahora corresponde tratar, el de Centroamérica, tiene una larga historia: se estima que durante la época colonial, alrededor de un 80% del comercio exterior de Centroamérica fue con Europa. Tras este período, y con la imposición de la doctrina Monroe en 1823, las relaciones entre estos dos bloques han pasado por la aprobación o contradicción de la política de Estados Unidos, país que a partir de esa fecha llegó a ejercer el control hegemónico de la región.

Sin duda existen vínculos anteriores, Hansen (1996) plantea que “Centroamérica formó parte de las colonias de España, un período en el que se destruyeron viejas estructuras y se introdujeron métodos de gobierno que, de una u otra forma aún se manifiestan en la vida política de la región” (p.20).

La gobernación autoritaria y represiva durante más de trescientos años fue una herencia que impidió un desarrollo para las mayorías, mientras que paralelamente, los países europeos emprendían su marcha hacia un crecimiento económico y social.

La presencia de Europa en Centroamérica, durante décadas se caracterizó por ser marginal y de poco peso hasta el inicio de la década de 1980, cuando la situación

centroamericana se modifica radicalmente al sumergirse la región en una crisis generalizada.

Desde la segunda mitad de la década de 1970, la cooperación al desarrollo de la UE se manifestó en Centroamérica a través de la cooperación financiera – técnica y la ayuda alimentaria. Destaca aquí el proceso de transición iniciado con el Diálogo de San José, antes de que entrara en vigor el Acuerdo de Luxemburgo en marzo de 1987.

Esta etapa, que comprendió todo el periodo de vigencia del primer Acuerdo Marco, incluyó cooperación financiera y técnica, así como cooperación económica; priorizó el desarrollo rural e infraestructura, la industria, el comercio, los servicios básicos y la cooperación científica técnica.

Una vez entrada la década de 1980, cuando la cooperación bi y multilateral europea aumentó de manera acelerada, la cooperación apoyó el proceso de pacificación e integración centroamericana. Esto, se expresó a partir de 1984 a través de reuniones interministeriales conocidas como Proceso de San José.

A partir de este período, Europa vuelca nuevamente su atención política hacia esta parte del mundo, activando un diálogo consistente en reuniones anuales a nivel de ministros de relaciones exteriores. Las relaciones que se instauran en un inicio tienen ante todo un carácter político, no tanto económico. Se dan en el marco de un sistema internacional caracterizado por diferencias de interés entre los principales poderes capitalistas.

Las contradicciones, más aparentes que reales, entre el gobierno de los EEUU y los gobiernos europeos en su casi totalidad, se dieron no por un distanciamiento de los intereses generales de occidente, sino, por una diversidad de método en la resolución del conflicto centroamericano, permaneciendo siempre una identidad de objetivos, siendo el principal, evitar la consolidación de procesos revolucionarios

en la región, semejantes al de Nicaragua. Las principales diferencias consistieron en que:

Para Europa, la política de los EEUU basada en la confrontación, con el riesgo de un despliegue militar norteamericano en la región, no convenía a los intereses occidentales y podía comprometer la misma seguridad europea.

Para los EEUU, y más específicamente para el Presidente Reagan, la inestabilidad de la región se debía exclusivamente al expansionismo cubano soviético, cuya única solución era la respuesta político militar y contrainsurgente, sin contemplar otras causas que pudieran motivar la crisis. Para Europa, la superación de la crisis pasaba por la eliminación de las causas profundas del conflicto, es decir, la desigualdad, la pobreza, la falta de democracia y la sistemática violación de los derechos humanos.

En el prólogo al estudio sobre ayuda externa y comercio que Hansen elaboró en 1996, Orestes Papi (1996) plantea que “Europa optó por la utilización de la cooperación como instrumento político, una modalidad distinta a la militar, para superar las causas del conflicto”, que permitió que Europa tuviese una influencia mediatizadora y de incidencia en la región.

En investigación realizada en 1996, Hansen realiza los siguientes señalamientos:

Se sabe que las principales exportaciones de los países centroamericanos eran el café y el banano, que representaban el 89% de las exportaciones de la región hacia la Unión Europea, sin embargo, las medidas restrictivas comerciales aplicadas por Europa comportaban para los países de Centroamérica, pérdidas mayores que los aportes proporcionados por Europa en el campo de la cooperación (p. 22).

Estima una pérdida de 500 millones de dólares en el café y 140 millones de dólares en el banano.

Por otra parte, señala que los programas de la Unión Europea se enfocaban en el desarrollo social mientras los Programas de Ajuste Estructural estaban generando desempleo y pobreza. En este sentido, la cooperación representaba un paliativo.

Ante lo anterior, concluye que Europa carecía de una visión de relación integral entre Europa y Centroamérica. Sin embargo, la superación de estas contradicciones permitiría un avance en el establecimiento de un nuevo orden económico mundial, que trascienda una política de caridad.

A pesar de las contradicciones e impases señalados, el balance general concluye que durante la década de 1980, “la cooperación de la UE con Centroamérica se distribuyó en un 57% por vías de la cooperación financiera y técnica, incluyendo programas destinados a los estratos más pobres con enfoque microeconómico y programas regionales de tipo macroeconómico” (Marín, 1996, p. 45).

La prioridad para la financiación se concentró en programas de desarrollo rural y en acciones de apoyo a mejorar el sistema de salud. La distribución geográfica de los fondos variaba según la situación en que se encontraba cada uno de los países centroamericanos.

Fundamentalmente, los proyectos estaban dirigidos a elevar el nivel de vida de los campesinos, a través del aumento y mejora de la producción, de la infraestructura socioeconómica y de la capacitación para mejorar la administración de los recursos.

A esto se suma la ayuda alimentaria, con un 28% de los recursos, de los cuales dos tercios se destinaron a Nicaragua.

Finalmente, en el marco de la especial atención que la UE concedió a la crisis centroamericana, la ayuda humanitaria asumió especial importancia para la región desde 1984. Los compromisos totales asignados a América Latina ascendieron de

14.4 millones de ECU's en 1990 a 20 millones de ECU's en 1993, los que fueron distribuidos en proyectos a nivel regional, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. (Hansen, 1996, p. 41).

Ya en la década de 1990, la aprobación del Tratado de la Unión Europea sustentó uno de los objetivos capitales de Europa, el de reafirmar su identidad en la escena internacional; Centroamérica por su parte, buscaba reforzar la estabilidad de sus sistemas políticos y socioeconómicos, mientras perseguía un mayor influjo en los asuntos mundiales y la dinamización sus mercados.

3.2. NIVELES DE DIÁLOGO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA

Este acápite se estructura en torno a un eje fundamental en el proceso de fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, el llamado Diálogo de San José, que permitió aumentar gradualmente las áreas de actuación sobre las que se ha desarrollado la cooperación entre ambas regiones.

3.2.1. El Proceso de San José

Como se expuso anteriormente, desde 1984, los Cancilleres de la entonces Comunidad Europea, celebran cumbres anuales con sus homólogos centroamericanos en el llamado Proceso de San José. Durante la década de 1970, e iniciando la de 1980, hubo una modesta cooperación por parte de la Comunidad Europea hacia la región, pero a partir de la introducción del Proceso de San José, el istmo ganó mayor importancia política para Europa.

El Proceso de San José establecía el diálogo entre ambas regiones, a través de la celebración de reuniones ministeriales, en él, también participaban Colombia, México y Venezuela, que conformaban el llamado Grupo de los Tres – G3, en calidad de países cooperantes. Sin duda, logró convertirse en una plataforma

fundamental para el desarrollo económico, la integración centroamericana y la inserción de la región en la economía mundial.

A continuación, se exponen los principales lineamientos que en materia de cooperación se establecieron durante las Conferencias sostenidas hasta hoy a lo largo del Proceso de San José.

San José I

Durante los primeros años, y ante la situación de inestabilidad que imperaba en la región, se prestó especial atención al proceso de paz, tal como se expresa en el comunicado conjunto de la Conferencia Ministerial de San José I, al determinar que este Diálogo tendría por finalidad apoyar los esfuerzos de los propios países de América Central de poner fin a la violencia y a la inestabilidad política en la región y promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto de los derechos humanos, y las libertades democráticas.

San José II

Del Diálogo de San José derivaron una serie de Acuerdos que garantizaron el fortalecimiento de las relaciones interregionales.

El primero de ellos es el Acuerdo Marco de Cooperación, firmado en Luxemburgo el 12 de noviembre de 1985, durante la segunda Conferencia del Proceso de San José. Durante ella, la delegación europea expresó su disposición de ampliar la cooperación al desarrollo y señaló la importancia de fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos en la región. Centroamérica manifestó su interés en que el paquete de cooperación de la UE se enfocará en áreas como la infraestructura, salud y educación.

Se trató de un Convenio de los denominados de Segunda Generación, entró en vigor el 1 de marzo de 1987 y contaba con una duración fija de 5 años, sujeta a

prórroga. En el área de la cooperación económica, se acordó promover el intercambio de información y contactos entre empresarios privados y organizaciones empresariales de ambas regiones; mejorar las relaciones a nivel sectorial y fomentar el desarrollo de otras fuentes de energía.

En esta reunión también se instituyó la creación de la Comisión Mixta de Cooperación UE - CA a nivel de Viceministros de Relaciones Exteriores, que tendría la función de examinar e impulsar las acciones a nivel de cooperación y de evaluar los resultados de las mismas.

En lo que respecta a la cooperación comercial, se promovió el intercambio de experiencia y asistencia técnica para la capacitación en promoción de exportaciones, comercialización y control de calidad.

En su estudio sobre la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, el ex Presidente de la Comisión, Manuel Marín (1996) señala que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo se concedió una importancia particular, entre otros, “a los proyectos de desarrollo rural, acciones comunes de formación y actividades encaminadas a alcanzar, en el ámbito regional, la autosuficiencia alimentaria y una mejora del sector de la salud” (p. 23).

San José III

Se realizó en Guatemala, en 1987. Cabe señalar que en 1986 no se celebró ninguna Conferencia debido a las tensiones existentes en la región. El Encuentro estuvo marcado por el recién iniciado Proceso de Esquipulas, que tuvo su primera Cumbre Presidencial en mayo de 1986, con el objetivo de resolver los conflictos militares que plagaban la región en ese entonces.

Por esta razón, la Declaración de esta reunión se enfocó en el apoyo al proceso de negociaciones interregional iniciado con Esquipulas I.

San José IV

Al Acuerdo anterior se suma la Conferencia San José IV, celebrada en Hamburgo, Alemania, entre los días 29 de febrero y 1 de marzo de 1988, durante la cual Centroamérica presentó el Plan de Acción Inmediata – PAI, que permitió definir con precisión las áreas prioritarias para la cooperación. Dicho Plan estaba integrado por un Plan de Emergencia y un Plan de Renovación Económica.

El primero, se refería acciones relacionadas a los refugiados, la seguridad alimentaria, la deuda externa y el abastecimiento energético; mientras que el segundo se dirigía a fortalecer la integración económica y el desarrollo regional.

San José V

Como se señaló, los cambios en ambas regiones provocaron importantes transformaciones internas, por lo que el modo en que se desarrollaban las relaciones entre ellas, también se vio alterado. Así, a partir de la Conferencia de San José V, en 1989, la agenda se enfocó en las áreas de cooperación e integración económica.

Asimismo, la Unión Europea decidió coordinar las políticas bilaterales de cooperación con las multilaterales, para asegurar una mayor coherencia en su política exterior, de seguridad, economía y cooperación para el desarrollo.

Durante esta Conferencia, se constató que en materia de cooperación, la ayuda de la UE a Centroamérica, se incrementó considerablemente, “estando el 38% dirigido a Nicaragua” (Marín, 1994, p. 26). Para esta fecha se estaban ejecutando proyectos en las áreas de recursos pesqueros, apoyo a la pequeña y mediana empresa, sanidad, fomento del comercio con otros países y apoyo al cooperativismo.

San José VI

La Conferencia se celebró en Irlanda en abril de 1990, durante la cual se firmó el Convenio de Financiamiento del Sistema Regional de Pagos, el proyecto de cooperación al desarrollo más ambicioso que la UE había implementado en la región hasta ese entonces, con el que se buscaba facilitar los pagos del comercio intrazonal e incluía medidas para su liberación; sin embargo fue discontinuado ya que en la región centroamericana se estableció la convertibilidad de las monedas.

En adición, se amplió el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa llamado PAPIC y destacó la inclusión de una partida para apoyar el desarrollo democrático en Centroamérica.

A esta Conferencia subsiguió la VIII cumbre presidencial realizada en Ciudad Antigua, Guatemala, entre los días 15 y 17 de junio de 1990, en la cual se concertó el Plan de Acción Económica para Centro América – PAECA, que planteaba la creación de un mercado común, a través de la implementación de una zona de libre comercio y del establecimiento de un arancel externo común a partir del 11 de enero de 1995.

En ella, los firmantes manifiestan su reconocimiento a la Comunidad Económica Europea por su particular apoyo al proceso de integración centroamericana, y le exhortan a continuar el diálogo político e incrementar la cooperación económica y social en la región.

San José VII

Siguió San José VII, fue realizada en nuestro país entre los días 18 y 19 de marzo de 1991, período en el cual los países del istmo compartían una visión política que favorecía la liberación de la economía, razón por la que se promovió la creación de un mercado común. Destaca también el enfoque de la cooperación en materia

de derechos humanos, debida a la delicada situación en que se encontraba la región tras los conflictos regionales que le marcaron en la década anterior.

San José VIII

Se celebró en Lisboa, Portugal entre los días 24 y 25 de febrero de 1992. La Conferencia se enmarcó en el contexto de la reciente firma del Tratado de Paz en El Salvador. La Unión Europea manifestó su deseo de apoyar a la reconstrucción de ese país. Igualmente, los representantes de ambas regiones celebraron la instalación del PARLACEN el 28 de octubre de 1991 y se recibió con interés la firma del Protocolo de Tegucigalpa el 23 de diciembre de 1991, con el cual se crearía el Sistema de la Integración Centroamericana – SICA.

Destaca que durante esta Conferencia se firmó el Programa Plurianual para la Promoción de los Derechos Humanos en Centroamérica, que se realizaría con una dotación anual de 1.5 millones de ECU's durante 4 años.

También se anunció la negociación del segundo Acuerdo de Cooperación, con características propias de un convenio de tercera generación. Sin embargo, la decisión más notable fue la aprobación por parte del Consejo Europeo de la aplicación, desde el primero de enero de 1992, de una exención arancelaria excepcional y transitoria a las principales exportaciones centroamericanas, con exclusión del banano.

Se enfatizó en la necesidad de implementar proyectos de cooperación que contribuyeran a reducir el impacto social de los Programas de Ajuste Estructural, en especial en el área de salud y creación de empleos.

Cabe destacar que pocos meses después de la celebración de esta Conferencia, en mayo de 1992, la Comisión Europea presentó una comunicación titulada, La política de cooperación al desarrollo en el horizonte del año 2000. Aplicación del

Tratado de Maastricht, con el propósito de concretar el contenido de la nueva Política de Desarrollo del Tratado. En el documento se insiste en la necesidad de profundizar las políticas de ajuste y liberalización, en la importancia de la competitividad y de los mercados externos.

San José IX

Esta Conferencia tuvo lugar en San Salvador, El Salvador, entre los días 22 y 23 de febrero de 1993. Se realizó en un clima de progreso en los procesos de integración en ambas regiones. Mientras que en la UE se puso en marcha el Mercado Único Europeo – MUE, el 1 de enero de 1993, también entró en vigor el Tratado de la Unión Europea el 1 de noviembre de ese mismo año.

En Centroamérica, se instituyeron el Sistema de Integración Centroamericana - SICA y la Corte Centroamericana de Justicia – CCJ.

Bajo esta premisa, en mayo de 1993, la Comisión de la Unión Europea publicó el documento Una Política de Desarrollo hacia el Año 2000, en el cual se planteaba que el combate a la pobreza, el desarrollo económico - social y el apoyo a la democratización en los países en vías de desarrollo, serían las metas de sus programas de cooperación, e incluían la necesidad de continuar con los Programas de Ajuste Estructural y de promover las inversiones europeas.

Este interés por optimizar la coordinación de políticas trajo consigo la posibilidad de una cooperación unificada, de modo que se lograra superar los problemas presentados por la cooperación bilateral.

Sin embargo, el foco de la Conferencia fue la firma del segundo Acuerdo de Cooperación, que entró en vigencia en 1999; en él, se subrayó el papel de la Comunidad Europea frente al proceso de integración económica, liberalización comercial y ajustes estructurales de las economías de la región.

Asimismo, representó un avance al reconocer, en el artículo 2 del texto, las asimetrías entre las dos regiones expresando que la UE, “teniendo en cuenta la situación especial de los países centroamericanos como países en desarrollo, pondrá en práctica esta cooperación de la manera más favorable posible para tales países” (1999).

Cabe destacar que en esta Conferencia se constató:

Un aumento del 15% en el volumen de la cooperación con relación a 1991, alcanzado en 1992, un total de 143,5 millones de ECU's. La ayuda alimentaria aumentó en 50% y la ayuda a refugiados en 28% con relación al año anterior. De igual manera crecieron los montos destinados a ciencia y tecnología, energía y medio ambiente (Marín, 1994, p. 30).

San José X

Esta Conferencia tuvo Lugar en Atenas, Grecia entre los días 28 y 29 de marzo de 1994, en ella se realizó un balance positivo del camino recorrido por ambas regiones desde la implementación de este Proceso.

En el campo de la cooperación, se destacó que como consecuencia del Proceso de San José, así como del diálogo político entablado en este marco, el monto de la cooperación de la Unión Europea con Centroamérica pasó, en términos anuales, de “38 millones de ECU's en 1984 a 150 millones de ECU's en 1993, con una aportación global durante la década que se eleva a 1.000 millones de ECU's” (Marín, 1994, p. 31).

Con lo anterior se constató un aumento cuantitativo que se correspondía con la adaptación cualitativa y la diversificación de los instrumentos de cooperación. En este sentido se acordó dar una nueva orientación a la cooperación de la UE hacia Centroamérica, dirigida a integrar las acciones futuras de cooperación en una

estrategia de mediano y largo plazo, lo cual se refería a una programación plurianual, la cual sería definida de manera conjunta por las partes involucradas.

De esto se desprende que durante su primera década, el Dialogo de San José constituyó un importante foro de alto nivel político, en el cual se desarrollaron las condiciones para profundizar la cooperación entre ambas regiones. Entre 1979 y 1985, un años después de la implementación de este mecanismo, el promedio anual de la cooperación para América Central era de 40 millones de ECU's, pero "a partir de 1988 esta cifra superó los 100 millones de ECU's y, en 1993, el monto alcanzó los 150 millones de ECU's, que equivalían a 180 millones de dólares" (Hansen, 1996, p. 28).

El mismo autor agrega que los proyectos más grandes en términos presupuestarios que se implementaron a partir de la década de 1990 fueron:

- El Sistema Regional de Pagos, convertido en "Fondo para el Fortalecimiento de las Exportaciones –FOEXCA". Convenio No. ALA/89/12. Los compromisos de la UE eran: 48.5 millones de ECU's para el FOEXCA y 43.5 millones de ECU's para el sistema de pagos (58.2 y 52.2 millones de dólares respectivamente).
- El Fondo de Promoción de Exportaciones, Honduras – Nicaragua (FEPEX, Convenio No. ALA/90/06), con 32 millones de ECU's (38.4 millones de dólares).
- Apoyo a la Pequeña y Mediana Industria (PAPIC I y II, Convenio No. ALA/84/14 y ALA/89/09), con 26 millones de ECU's (32.2 millones de dólares).
- Fomento de las Cooperativas (PROCOOPCA, Convenio No. ALA/87/14), 22 millones de ECU's (26.4 millones de dólares).

3.3. DESARROLLO DEL DIÁLOGO DE SAN JOSÉ DURANTE LA DÉCADA DE 1990

Tal como se expresó, en términos generales en el Capítulo anterior el reconocimiento de los logros alcanzados tras la primera década de implementación del Diálogo de San José, trajo consigo la necesidad de reformar este Proceso atendiendo al contexto en que se encontraban ambas regiones a mediados de 1990.

Destaca indudablemente la evolución del proceso de integración centroamericana, marcado por los Procesos de Paz de Contadora y Esquipulas, así como por la presencia activa de la Comunidad Europea en el escenario internacional una vez finalizada la Guerra Fría.

Entre los sucesos relevantes que fueron mencionados con anterioridad, pero que vale retomar para posicionarse ante la renovación del Proceso de San José, encontramos la creación, en 1991, del Sistema de Integración Centroamericana – SICA, que vendría a definir un nuevo marco institucional para el desarrollo de las relaciones entre ambas regiones.

También destaca la creación del Subsistema de la Integración Económica en 1993, de la Alianza para el Desarrollo Sostenible en 1994, del Tratado de Integración Social en 1995 y del Tratado de Seguridad Democrática en este mismo año.

Es preciso considerar que “hasta los años ochenta el proceso se caracterizaba por una situación jurídica anómala y por contar con un entramado institucional heterogéneo y desarticulado” (Sanahuja y Sotillo, 1997, p. 6), razón por la que la creación del SICA y de estas nuevas instancias políticas, incluyendo el PARLACEN y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), vendría a facilitar el

desarrollo económico, social y político de la región, bajo un marco de referencia que respetara los parámetros democráticos y el Estado de Derecho.

Otro elemento fundamental fue el incremento en el nivel de participación de la sociedad civil, así, a través del Comité Consultivo del SICA, que comenzó sus actividades en noviembre de 1995, diversos sectores, como el empresariado, campesinado, trabajadores, cooperativas, universidades y organizaciones indígenas, asumieron un rol protagónico en los asuntos de interés regional.

Este cambio de escenario desde la posguerra fría implicó transformaciones en la política de cooperación de la Unión Europea, que si bien mantuvo en su agenda la consolidación de la paz y de los procesos democráticos, comenzó a dar más peso a los temas económicos y comerciales, concediendo mayor importancia a los mecanismos de mercado y a las políticas de ajuste.

En febrero de 1995 se realizó la XI Conferencia del Diálogo de San José en Panamá, misma en la que se acogieron los logros antes señalados y se abogó por la reestructuración de la cooperación en concordancia con los intereses que surgían a la luz de un nuevo contexto.

Sin embargo, la cooperación no fue el único ámbito en que se presentaron cambios, ya que el 27 de septiembre de este año, durante la Asamblea General de Naciones Unidas, los representantes de ambas regiones propusieron ampliar el espacio en que se reuniría la Conferencia, incrementándolo a dos años.

En octubre de ese mismo año, la Comisión Europea definió las nuevas orientaciones generales para la Cooperación con América Latina a través del documento, Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996 – 2000. El documento establecía compromisos financieros para el período 1995 – 2000 de 1.343 millones de ECU's, lo que representaba un incremento del 45% respecto a los 925 millones del quinquenio anterior.

Durante la Conferencia San José XII, celebrada en Florencia en marzo de 1996, se decidió reestructurar la cooperación conforme a las prioridades y políticas definidas en el documento antes señalado, Fortalecimiento de la Asociación 1996 – 2000, así como a las nuevas demandas centroamericanas, que en esencia eran “el fortalecimiento del Estado de derecho, de políticas sociales, el proceso de integración e inserción en la economía internacional” (Sanahuja y Sotillo, 1997, p. 11).

Un año después, se realizó en la Haya la Conferencia de San José XIII, en la cual se establecieron nuevos mecanismos de diálogo institucional, al igual que las áreas que de acuerdo a las partes necesitaban ser reforzadas por la cooperación, tales como el fortalecimiento de la administración de justicia y el poder legislativo, el apoyo a los procesos electorales, la descentralización y apoyo a gobiernos y comunidades locales, la vigencia de los derechos humanos y las reformas de las políticas de salud y educación.

Esto evidencia que a finales de la década de 1990 e inicios del 2000, el escenario del desarrollo y de las políticas de cooperación ha experimentado importantes cambios que han modificado la situación de Centroamérica en la agenda internacional del desarrollo.

3.4. LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UE DURANTE LA DÉCADA DEL 2000

La adopción en 2000 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio – ODM por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, fue de gran importancia para la reorientación de los consensos internacionales de desarrollo. Se trató de ocho propósitos de desarrollo humano fijados por los países miembros de la ONU, planteados para cumplirse en 2015, de los cuales el primero es la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

En su análisis sobre la política de desarrollo de la UE y América, Sanahuja señala que por una parte, las metas internacionales de desarrollo, en particular, los ODM han incentivado una significativa reorientación de la ayuda mundial hacia los países de menor renta de África subsahariana, Asia meridional y el Sudeste asiático.

Por otra parte, desde los atentados del 11 de septiembre, se ha producido un incremento de seguridad en la agenda de las relaciones internacionales, de la que no han escapado las políticas de cooperación y ayuda al desarrollo. Una parte considerable del fuerte aumento de la AOD mundial que se ha registrado a partir de 2001 es atribuible a la denominada Guerra Global contra el Terror, priorizando países como Irak, Afganistán y Pakistán.

3.4.1. Conferencia de Monterrey

Ya en 2002, el acontecimiento más relevante fue la celebración de la Conferencia sobre Financiación al Desarrollo en Monterrey, México. Constituyó una derivación de lo planteado en la Declaración del Milenio, ya que su objetivo era lograr compromisos concretos para la movilización de los recursos necesarios para el cumplimiento de los ODM.

Al respecto, en su investigación sobre Paz y Conflictos en el Siglos XXI, Marthoz et al. (2007, pp. 79, 80) consideran que a pesar de lo planteado durante esta Conferencia, en realidad se reafirmó que “el comercio y el capital privado, en particular la inversión extranjera, constituyen las principales fuentes de financiación del desarrollo”, reservando a los flujos oficiales un papel subsidiario.

De la Conferencia de Monterrey, derivó un proceso de trabajo promovido por la Unión Europea, el Banco Mundial y otros actores, en el marco del Foro de Alto nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, constituido por cooperantes bilaterales y multilaterales, así como por varios países receptores, entre los que se encuentran los países de Centroamérica.

Ese Foro ha adoptado varios documentos relevantes, entre ellos destacan la Declaración de Roma sobre Armonización de 2003, la Declaración de Marrakesh de 2004, y, sobre todo, la Declaración de París sobre Eficacia de la Ayuda de 2005 y la Agenda de Acción de Accra de 2008.

3.4.2. Declaración de Roma

Adoptada en febrero de 2003, Esta Declaración, respalda el acuerdo alcanzado por la comunidad internacional de incrementar la eficacia de la ayuda al desarrollo. De acuerdo a un estudio de la ONG española Plataforma 2015 y más, sobre las acciones de las ONG's en el cumplimiento de los ODM, a partir de esta Conferencia, “se creó un grupo de trabajo para apoyar las políticas de armonización, medir los progresos y elaborar informes de buenas prácticas” (2005, p. 35) en el ámbito de la cooperación.

3.4.3. Declaración de París

Esta Declaración, aprobada en marzo de 2005, sentó las bases de un nuevo paradigma en las relaciones entre países cooperantes y receptores, ya que estos últimos, ante “el espíritu de corresponsabilidad de la Declaración, ahora se denominan países socios” (Sanahuja, 2008, p. 20). El autor añade que:

La Declaración pretende dejar atrás unas relaciones basadas en la condicionalidad y afrontar los problemas causados por la proliferación de donantes y la fragmentación de la ayuda, a partir de los principios de apropiación, alineamiento, armonización, corresponsabilidad y gestión por resultados. Esos principios reflejan un doble vínculo: por un lado, un mayor compromiso de los donantes con el fortalecimiento de las instituciones de los países donde éstas son débiles o inadecuadas. Por otro lado, a pesar de que se intenta dejar atrás la condicionalidad, en realidad se define un nuevo marco de condiciones más exigente.

3.4.4. Cumbre del Milenio

La Cumbre del Milenio +5, celebrada en Nueva York en septiembre de 2005, que “también fue el escenario de un áspero debate sobre los ODM y la ayuda para el desarrollo” (Marthoz et al. 2007, p. 80). En la misma, la delegación de Estados Unidos propuso varias modificaciones al borrador de resolución, entre las que se incluía la eliminación de todas las menciones a los ODM. Finalmente, esto no ocurrió y las referencias a los ODM se conservaron.

También, se reconocieron los compromisos asumidos por otros cooperantes, como la UE, que había resuelto aumentar su ayuda hasta el 0,5% del PIB en 2010, y el 0,7% en 2015.

3.4.5. Agenda de Acción de Accra

En septiembre de 2008, se celebró en Accra, Ghana, una Cumbre Mundial sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, que tuvo por Declaración Final la Agenda de Accra, misma que “establece un nuevo consenso de cuáles deben ser los pilares de actuación de la ayuda al desarrollo para lograr el anhelado aumento de su eficacia” (García, Durán & Sánchez, 2011, p. 373).

Para cumplir con este propósito, la Agenda se apoya en tres acciones claves como lo son:

Que se desligue totalmente la ayuda a los países pobres muy endeudados; que se aplique la Declaración de París a la creciente cooperación Sur – Sur; y que los donantes realicen un creciente uso de los sistemas nacionales de ayuda de los países socios. Así, se recomienda que los donantes los utilicen como primera opción para sus programas de ayuda al desarrollo, que sean transparentes cuando decidan no hacerlo, y que se canalice por lo menos el 50% de la ayuda entre los gobiernos a través del

apoyo presupuestario a los sistemas financieros nacionales (García et al. 2011, p. 373).

En esencia, Accra redefinió la agenda internacional en el ámbito de la cooperación al otorgar mayor protagonismo a los países receptores, permitiéndoles cuestionar el esquema tradicional sobre el que se gestiona la cooperación. Fue en esta Conferencia cuando realmente se comenzó a asumir la idea de que los países en desarrollo tienen el derecho y el deber de apropiarse del papel que les corresponde en el escenario internacional.

Desde el momento de su adopción hasta el día de hoy, los instrumentos antes señalados han constituido la posibilidad de abogar por una agenda de desarrollo más inclusiva y con mayor legitimidad para los países centroamericanos; sin embargo, es necesario considerar que a pesar de los esfuerzos realizados hasta esa fecha en materia de democratización e integración regional, aún permanecían, y permanecen, áreas por fortalecer, de manera que nuestros países continúan adoleciendo los efectos de la volatilidad política y debilidad institucional remanente.

En su análisis sobre la política de desarrollo de la UE y América Latina, Sanahuja (2008) expone que:

En muchos países de la región, además, la ayuda es escasa y por ello no supone un incentivo adecuado para la apropiación. En materia de alineamiento, a menudo los sistemas nacionales son débiles, y los donantes tienen escasa experiencia en el uso de instrumentos como el apoyo presupuestario o los enfoques sectoriales, que por otra parte deben adaptarse a las particulares condiciones de los Países de Renta Media Baja – PRMB (p. 21).

Lo anterior obstaculiza la actuación colectiva que se pretende con el principio de armonización estipulado en la Declaración de Roma. También debe reflexionarse

sobre los cambios en las modalidades e instrumentos de la ayuda; atrás se está dejando el enfoque de la cooperación basada en proyectos, debido al efecto negativo que ha tenido sobre las políticas e instituciones públicas, tendiendo a reflejar las prioridades del cooperante sobre las del receptor.

Para contrarrestar lo anterior, desde mediados de 2000, se han favorecido modalidades de ayuda basadas en programas, como el apoyo directo al presupuesto y el enfoque sectorial en áreas clave, como la salud o la educación.

Sobre este tipo de instrumentos, Sanahuja señala que “pueden ser adecuados para los países de renta media baja (PRMB) de la subregión andina y de Centroamérica, en los que la ayuda tiene un peso elevado en relación al PIB y es un componente importante de su financiación externa” (2008, p.22).

3.5. CENTROAMÉRICA ANTE LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO

En el capítulo anterior se expuso que en un inicio, las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea se enfocaron en el mantenimiento de la paz y el desarrollo en la región; sin embargo, a partir de la década del 2000, estos objetivos se ven modificados.

En el año 2001, la Comunidad Europea y el SICA suscribieron un Memorando de Entendimiento que “marca una nueva etapa de la cooperación sobre la cual se establece un programa regional plurianual de cinco años con compromisos indicativos de € 75 millones” (<http://www.observatorioueal-alop.eu>). Según el mismo, la cooperación hacia Centroamérica se enfocaría en apoyar el proceso de integración regional, incrementar la participación de la sociedad civil dicho proceso y en disminuir la vulnerabilidad y mejoras medioambientales.

En su análisis sobre la cooperación para el desarrollo entre la Unión Europea y América Latina, Weisstaub (2006) señala que:

En la Declaración de Vilamoura (2000:3, t-8), se expresa la satisfacción por la realización del II Foro de Comercio entre la Unión Europea y Centroamérica, como parte del proceso del diálogo de San José y se reconoce la necesidad “de ir sentando las bases para establecer un nuevo modelo de relaciones económicas futuras, que se caracterice por generar beneficios comerciales mutuos”. También en la Segunda Declaración de Santiago (2001:4, t-12), se recogen los resultados de la XVII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José, en la que se acuerda continuar analizando la situación y las perspectivas económicas y comerciales basadas en la estabilidad y la previsibilidad (2006, p. 106).

Posteriormente, en la Declaración de Madrid del año 2002, se da prioridad al fortalecimiento de la cooperación en materia de comercio, inversiones y relaciones económicas, y se favorece la adopción de nuevas iniciativas de negociaciones de acuerdos políticos y de cooperación entre ambas regiones.

Más adelante, en la Declaración de Atenas de 2003, la Comisión Europea manifestó el interés de promover negociaciones con Centroamérica para la celebración de acuerdos de diálogo político y cooperación. Dicho interés fue concretado con la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica – ADPC, mismo que se abordará más adelante.

En 2004, se emitió la Declaración de Guadalajara en la que se expresa que el Acuerdo antes mencionado debe, no sólo fortalecer la integración centroamericana sino, encaminar a la región en la firma del Acuerdo de Asociación. Finalmente, en la Declaración de Viena del año 2006, “se anuncia la decisión tomada por la UE y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación que incluye la creación de una zona de libre comercio” (Weisstaub, 2006, p. 107).

3.6. REVISION DE LAS RELACIONES ENTRE CENTROAMÉRICA Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA ACTUALIDAD

Considerando lo anterior, es importante incluir en este análisis una serie de comunicaciones y disposiciones legales y reglamentarias que han sido publicadas por la CE en el marco de su política de comercio y cooperación, que inciden de manera directa en las relaciones bilaterales que la UE mantiene con la región Centroamericana, y que sin duda influirán una vez sea firmado el Acuerdo de Asociación.

El 27 de enero de 2012, la Comisión Europea emitió un documento titulado, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo en materia de Comercio, Crecimiento y Desarrollo: Una Política de Comercio e Inversión a Medida de los Países más Necesitados. En dicha comunicación, la CE considera los cambios radicales experimentados en el panorama económico mundial durante la última década, y el modo en que estos han afectado las políticas de comercio, inversión y desarrollo.

Uno de los factores que ha impulsado este cambio han sido los beneficios generados por mercados mundiales abiertos y cada vez más integrados, del que países como China, India o Brasil se han aprovechado, lo que, como es sabido, los ubica actualmente entre las mayores y más competitivas economías del mundo; por el contrario, existen países que continúan rezagados y se arriesgan a aumentar su nivel de marginación, a estos países nos referiremos como Países Menos Desarrollados o PMD.

De acuerdo a esta visión asumida por la UE, el concepto de Países en Desarrollo está cambiando, por lo que deben crearse nuevas políticas en materia de comercio, inversión y desarrollo que reflejen este cambio, especialmente considerando que la UE es el mayor proveedor mundial de ayuda al desarrollo y

principal socio comercial de muchos PMD, así como de otros países con ingresos bajos y con ingresos medios bajos.

Los principales antecedentes a la Comunicación previamente mencionada, se encuentran en la Comunicación sobre Comercio y Desarrollo de 2002, enfocada en ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio y, en la Comunicación de 2010 sobre Comercio, Crecimiento y Asuntos Mundiales.

En la primera, la UE se comprometía a prestar mayor atención a las cuestiones comerciales en el diálogo político con los países en desarrollo, para integrar mejor los asuntos de política comercial y de cooperación en las estrategias de lucha contra la pobreza; sin embargo, lo destacable es el énfasis que en el texto se hace en que la política comercial y de cooperación debe integrarse de modo que contribuya al cumplimiento del objetivo antes mencionado:

Los acuerdos comerciales regionales celebrados entre los países en desarrollo, o entre los países desarrollados y estos últimos, pueden contribuir a aumentar su participación en la economía mundial y reforzar el sistema comercial multilateral, a condición que se abran al exterior y tengan como efecto limitar los obstáculos exteriores al comercio. La integración Sur-Sur puede reforzar la eficiencia de los mercados, aumentar la competencia entre países que pasan por una fase de desarrollo idéntica, favorecer las economías de escala, aumentar la capacidad de atracción de la inversión directa extranjera (IDE) y dotar a los países en cuestión de un mayor poder de negociación. Por último, pero no por ello menos importante, la integración regional puede contribuir a la consolidación de la paz y la seguridad. La importancia de la integración regional para el desarrollo sostenible se confirmó con motivo de la Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible (2002, p. 14).

Por otra parte, la segunda Comunicación mencionada responde a una coyuntura distinta, en la cual las rondas de negociación para la firma del Acuerdo de

Asociación ya se hubieron iniciado; sin embargo, durante este período la UE se enfrentaba a un período de transformación, derivado principalmente de la globalización, del cambio climático y del envejecimiento de la población. Además, la crisis financiera de 2008 puso en duda los avances sociales y económicos realizados por los Estados miembros.

En consecuencia, la CE propuso una nueva estrategia política, denominada Europa 2020, para apoyar el empleo, la productividad y la cohesión social en Europa, de manera que la recuperación económica iniciada en 2010 estuviese acompañada de una serie de reformas, con el fin de asegurar el desarrollo sostenible de la UE durante la próxima década.

En esta Comunicación, se asumieron compromisos para conceder a los países en desarrollo un mayor acceso al mercado de la UE, proporcionar financiamiento a la ayuda relacionada con el comercio y hacer de esta un eje central de las estrategias de desarrollo. Dichos compromisos incluían el recurso a acuerdos comerciales para promover la accesibilidad a los mercados, apoyar la integración regional y mejorar las normas del comercio para contribuir al desarrollo:

Hemos concluido con éxito la negociación de acuerdos de libre comercio con Corea, así como con Colombia, Perú y América Central. Las negociaciones con los países del Golfo, Canadá, la India y Singapur se encuentran en una fase avanzada. Hemos retomado importantes negociaciones con la región de Mercosur. La conclusión de nuestra actual agenda de acuerdos de libre comercio orientados a la competitividad sigue siendo una prioridad (2010, p. 12).

La firma de Acuerdos de la UE con países y regiones como los antes señalados, se enfocaba en el aspecto comercial, y tomando en cuenta la compleja situación financiera en que se encontraba la Unión en ese entonces, era previsible que se diera un cambio en su política de cooperación, por lo que posterior a estas Comunicaciones, en octubre de 2011, la CE dio a conocer su Programa para el

Cambio, en el cual se determinaba que la UE concentraría su cooperación en menos sectores y en los países más necesitados:

La política de desarrollo de la UE debe tener en cuenta las crecientes divergencias entre países en desarrollo. Recientemente, varios países socios han pasado a ser donantes, mientras que otros son cada vez más frágiles. La UE debe explorar nuevas formas de trabajar con ellos y de promover unos planes internacionales de desarrollo más integradores (2011, p. 3).

Dicho Programa establece entre sus principales lineamientos de cooperación, los siguientes:

- Concentrar las actividades de la UE en cada país en un máximo de tres sectores.
- Incrementar el volumen y el porcentaje de la ayuda de la UE a los países más necesitados donde la UE pueda tener un impacto real, incluidos los Estados frágiles.
- Dar mayor importancia a los derechos humanos, la democracia y el buen gobierno al determinar la combinación de instrumentos y modalidades de ayuda a cada país.
- Proseguir el apoyo a la integración social y el desarrollo humano, dedicándoles, como mínimo, el 20 % de la ayuda de la UE.
- Dedicar una mayor atención a invertir para impulsar un crecimiento económico integrador y sostenible, sentando las bases de los esfuerzos para reducir la pobreza.
- Canalizar una mayor proporción de la ayuda de la UE a través de instrumentos financieros innovadores, tales como sistemas que permitan combinar subvenciones y préstamos.
- Hacer hincapié en reducir la exposición de los países en desarrollo a conmociones mundiales como el cambio climático, la degradación de los recursos y los ecosistemas, y los crecientes y volátiles precios de la

energía y de los productos agrícolas, mediante la concentración de la inversión en la agricultura sostenible y la energía.

- Hacer frente a los retos de la seguridad, la fragilidad y la transición.
- Ofrecer unas estrategias de respuesta conjunta de la UE y de los Estados miembros basadas en las propias estrategias de desarrollo de los socios, con una división sectorial del trabajo.
- Contar con un marco común para comunicar los resultados de la UE.
- Mejorar la coherencia de la política de desarrollo, en particular a través de nuevos programas temáticos basados en las sinergias entre los intereses generales y la erradicación de la pobreza.

Este resumen nos permite asimilar los cambios que han experimentado las políticas de la UE en materia de comercio y cooperación, así como esbozar en qué dirección se ha de avanzar tras la firma del AdA. Puede observarse que si bien el interés de la UE en fortalecer la cooperación y el comercio con Centroamérica ha sido una constante, durante los últimos años se ha hecho hincapié en la necesidad de que, cada vez más, se establezcan diferencias entre los países en desarrollo, para centrarse en los más necesitados y mejorar el modo en que se distribuyen las ayudas:

La diversidad creciente de los países en desarrollo requiere una mayor diferenciación en el diseño y la aplicación de las políticas de la UE. Las economías emergentes y las más pobres tienen potenciales, necesidades y objetivos diferentes, por lo que requieren enfoques políticos distintos. Las políticas deben diseñarse minuciosamente para reflejar las diferentes situaciones. Debe darse prioridad a los países que, sin ayuda exterior, tendrían perspectivas limitadas de crecimiento a largo plazo y desarrollo sostenible, en particular los PMD y otros países con más necesidades, en consonancia con las propuestas del ámbito de la política de desarrollo. Al mismo tiempo, la UE está intensificando su compromiso con las economías emergentes, como se menciona en la Comunicación de 2010 sobre comercio, crecimiento y asuntos mundiales. No obstante, la naturaleza de la

relación con dichas economías está cambiando, al centrarse menos en el desarrollo y más en nuevas formas de colaboración basadas en intereses y beneficios mutuos, así como en un reparto justo de las responsabilidades globales (2012. P.5).

Lo antes planteado se llevó a la práctica cuando en diciembre de 2011, la CE aprobó una propuesta presupuestaria para el período 2014 – 2020, conocida como Marco Financiero Plurianual relativo a la financiación de la cooperación de la UE con los Estados ACP y con los Países y Territorios de Ultramar para el período 2014-2020, que dejará fuera de los fondos de cooperación a 11 países latinoamericanos que actualmente se benefician de ella.

Por un lado, se excluirá a los países que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) considera de ingreso medio superior, es decir, los que cuentan con una renta per cápita de entre 3.000 y 9.500 dólares, equivalentes a 2.277 y 7.211 euros, así como a aquellos países cuyo PIB represente más del 1% de la economía mundial.

En concreto, los países serán Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. A pesar de esto, Nicaragua y Bolivia, entre otras naciones de Latinoamérica, se mantendrán en el programa de cooperación que se ejecutará en el período 2013-2017, de acuerdo a las proyecciones presupuestarias de la Unión Europea.

CAPÍTULO IV

ACTUALIDAD Y PERSPECTIVAS EN EL ÁMBITO DE COOPERACIÓN, EN EL MARCO DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

4.1. GENERALIDADES DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN

En Capítulos anteriores se expuso el marco en que se han inscrito las relaciones de cooperación entre Centroamérica y la Unión Europea; de ese análisis se infiere que los tres principales mecanismos en que se ha enmarcado este proceso son:

El primer Acuerdo de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea – CEE y los países del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y Panamá, fue el firmado en Luxemburgo en noviembre de 1985 y que entró en vigor en marzo de 1987. Los principales objetivos de dicho Acuerdo fueron incrementar las relaciones de cooperación, teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre ambas regiones, así como fortalecer el proceso de integración económica de los países de Centroamérica.

En su aplicación, se dio especial importancia a promover la asistencia financiera, técnica y científica, priorizando el desarrollo rural y social en los sectores agrícola e industrial.

El Acuerdo anterior fue reemplazado por el Acuerdo Marco de Cooperación firmado en febrero de 1993 en San Salvador y que entró en vigencia en marzo de 1999. En él, se amplía el espectro de la cooperación incluyendo nuevos componentes como el fortalecimiento de la buena gobernanza, la democracia, los derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico, así como la asistencia a refugiados y desplazados, en consideración de los conflictos que recién se superaban en la región.

Posteriormente, en diciembre de 2003, se firmó en Roma el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación – ADPC, que aún no ha sido ratificado. A pesar de esto, su contenido, como se expondrá a continuación, se ha utilizado como base para desarrollar el Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación.

Antes de adentrarnos en el Acuerdo de Asociación, es preciso aclarar que la Unión Europea ya cuenta con una estrategia regional para Centroamérica que comprende el período entre 2007 y 2013, en la cual se determinan las prioridades en el área de cooperación. El objetivo principal de dicha estrategia ha sido el proceso de integración política, económica y social, en el contexto de la preparación del Acuerdo de Asociación entre la UE y América Central.

Considerando que dicha estrategia expirará a finales de 2013, se hace necesario plantear el futuro de la cooperación de la UE hacia Centroamérica, por lo que analizaremos los sectores y estrategias en las que posiblemente se enfocará la cooperación una vez entre en vigor el Acuerdo.

Como se mencionó con anterioridad, fue durante la III Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea – ALCUE, realizada en Guadalajara en 2004, que se fijó el objetivo estratégico de firmar un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea; sin embargo, no fue sino hasta la VI Cumbre ALCUE, celebrada en Viena en mayo de 2006, que se acordó dar inicio al proceso de negociación, así, en el Comunicado Conjunto emitido por la Comisión Europea correspondiente a dicha Cumbre, se estableció que:

Las partes interesadas comparten el objetivo de celebrar un acuerdo de asociación global y esperan que las negociaciones avancen rápidamente, así como que el futuro Acuerdo de Asociación se aplique de manera efectiva. A este respecto, las partes reconocen la importancia de los trabajos de preparación emprendidos en el contexto de la evaluación conjunta para el proceso de negociación.

Además, los dirigentes han tomado nota de lo avanzados que están los trabajos de la estrategia regional para Centroamérica (2007-2013), que dará apoyo al proceso de integración política, económica y social en el contexto del futuro acuerdo de asociación. Las dos partes han acordado que las conclusiones del proceso de evaluación conjunta de la integración económica regional llevado a cabo por el Grupo ad hoc conjunto en 2005 y 2006 deberían tenerse en cuenta, entre otras cosas, para la definición de las actividades específicas de cooperación relativas a la integración regional teniendo en cuenta la iniciativa de armonización y equiparación de la cooperación (p.2).

Dicho proceso de negociación comenzó en 2007 y se estructuró a lo largo de nueve rondas y siete reuniones extraordinarias a nivel comercial, así como una serie de consultas entre diversos sectores de la sociedad civil, realizándose la última ronda en Madrid, en mayo de 2010.

Las negociaciones para el Acuerdo se desarrollan en torno a tres pilares, como lo son: el diálogo político, la cooperación y el comercio.

4.1.1. Pilar de Diálogo Político

Encaminado a fortalecer y diversificar el diálogo político que hasta hoy se ha desarrollado en el marco del Diálogo de San José. Se pretende consolidar una instancia para que ambas regiones puedan dialogar sobre temas de interés birregional y ante terceros países o regiones, así como institucionalizar el proceso de diálogo a diferentes niveles: Presidencial, Ministerial y Técnico.

En un informe publicado por la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales – CENCIT, se plantea que:

El diálogo político abarca tradicionalmente todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales, y se desarrolla a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, a nivel ministerial, a nivel de altos

funcionarios y a nivel de los servicios competentes. Tratándose de la negociación de un Acuerdo de Asociación entre dos bloques de integración, se buscará institucionalizar los mecanismos que contribuyan a aumentar la eficacia del diálogo político (2009, p. 16).

4.1.2. Pilar de Cooperación

Gran parte del contenido de este componente se nutre de lo ya establecido en el texto del ADPC; sin embargo, destaca “la posibilidad de ampliar y priorizar las áreas de interés para Centroamérica en el contexto actual” (CENCIT, 2009, p. 17). También destaca que los temas acordados en el ámbito comercial dispondrán de una instancia de cooperación que facilite su implementación y aprovechamiento por parte de los sectores interesados.

En este ámbito sobresale la intención de la parte centroamericana de alcanzar objetivos de interés para la región a través de mecanismos concretos para ello, superando en la medida de las posibilidades la ayuda financiera europea. También, se incluye una cláusula evolutiva que posibilita ampliar el espectro de temas y actividades plasmados en el Acuerdo, a cuestiones no previstas explícitamente.

Asimismo, se establece un Subcomité de Cooperación que dará seguimiento a la efectiva implementación de este componente.

4.1.3. Pilar Comercial

En este ámbito, el AdA funciona como un Tratado de Libre Comercio (TLC), en el que se eliminan las barreras arancelarias y no arancelarias sobre los productos de ambas regiones y se ofrece un trato no discriminatorio a las mercancías de una y otra. De esta manera, se da una expansión de los beneficios comerciales establecidos por el Sistema Generalizado de Preferencias – SGP Plus.

4.2. PARTICULARIDADES DEL PILAR DE COOPERACIÓN

Previamente se planteó que parte del contenido de este componente deriva de lo establecido en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, a continuación, se realiza un análisis comparativo entre estos dos mecanismos. Para esto, se ha utilizado como referencia el texto del ADPC y el borrador del texto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, disponible en el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio – MIFIC.

4.2.1. Objetivos

Se observa que los objetivos plasmados en el Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación, son similares a los planteados en el texto del ADPC, de modo que el fortalecimiento de la estabilidad política, de las instituciones democráticas y de la buena gobernanza, continúa siendo una constante.

Asimismo, la profundización del proceso de integración regional y la reducción de la pobreza, continúan representando intereses fundamentales, al igual que aquellos temas que por lo general son abordados desde una perspectiva transversal, como la igualdad y equidad de género, la diversidad cultural y la conservación del medio ambiente.

Sin embargo, destaca que el AdA incluye la creación de oportunidades para el comercio e inversión dentro de sus objetivos, lo que demuestra que la perspectiva de la cooperación en este instrumento va más encaminada que sus predecesoras a la generación de independencia respecto a la Ayuda al Desarrollo.

4.2.2. Principios

Este acápite resulta de especial interés, ya que la declaración de principios en el ADPC es limitada, básicamente establece que este Acuerdo se circunscribirá en el marco de lo establecido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que

se guiará por criterios de buena gobernanza, que se adherirá a la lucha contra la corrupción y fomentará el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

El AdA por su parte, contiene una declaración general de principios, aplicable a la totalidad del Acuerdo, y una particular para el Pilar de Cooperación, en la que primeramente se establece el carácter complementario de la cooperación en relación a los procesos internos llevados a cabo en los países y en la región; es decir, se reconoce que la cooperación debe apoyar y reforzar los esfuerzos impulsados en atención a nuestras prioridades y estrategias.

Más adelante, se establece que la cooperación debe responder a un consenso entre las partes, de manera que las ya conocidas desigualdades existentes entre ambas regiones no impidan la formulación de un consenso favorable.

Otro principio al que el AdA da especial importancia, es a la participación de la sociedad civil y de las autoridades locales en las políticas de desarrollo y cooperación, así, se reconoce la participación responsable de los ciudadanos para dirimir problemas concretos, encontrar soluciones comunes o, hacer confluir voluntades dispersas en busca de propósitos colectivos.

También, se reconocen los aportes de las autoridades locales ya que sin duda, debe existir un equilibrio entre los intereses y las necesidades nacionales y regionales, para lo cual debe realizarse una evaluación de los problemas prioritarios que permita diseñar e implementar las medidas correspondientes.

Más adelante, se acuerda que es preciso impulsar actividades en este ámbito a nivel nacional y regional, que se complementen para apoyar los objetivos generales y específicos establecidos en el Acuerdo. Esto se complementa con lo anterior ya que refuerza la necesidad de coordinar medidas a escala nacional y regional para garantizar una acción eficaz que de mayor visibilidad a la región.

Después, se dispone que “la cooperación tendrá en cuenta cuestiones transversales, como la democracia y los derechos humanos, la buena gobernanza, los pueblos indígenas, la igualdad de género, el medio ambiente, incluidos los desastres naturales, y la integración regional” (Borrador del Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica, Parte III: Cooperación, 2011).

El abordaje de estos temas es de vital importancia para lograr el desarrollo regional, pues constituyen dimensiones intrínsecas para una gobernabilidad sostenible. Cabe señalar que este aspecto también es incluido en el ADPC, pero en la sección de los Objetivos, lo que indica que si bien el AdA es más amplio en su declaración de Principios, gran parte de su contenido tuvo como base lo previamente asumido en el texto del ADPC.

Igualmente, se prevé que las Partes aumenten la eficacia de su cooperación actuando dentro de los marcos mutuamente acordados, promoviendo la armonización entre los cooperantes y el cumplimiento de las obligaciones mutuas relacionadas con la realización de las actividades de cooperación.

De manera siguiente, se especifica que la cooperación incluirá asistencia técnica y financiera como medio para apoyar el cumplimiento de los objetivos antes planteados; recuérdese que durante la descripción de las modalidades de cooperación, se expuso que este tipo de asistencia constituye un importante instrumento de promoción de las relaciones externas y de apoyo al desarrollo, ya que mediante los programas y proyectos que a través de ella se implementan, los países partícipes y organismos internacionales transfieren al país receptor, experiencias y conocimientos con los que no contaba previamente.

El punto anterior también es retomado del texto del ADPC en su artículo 7, referido a la Metodología que se utilizará para implementarlo:

Las Partes acuerdan que la cooperación será ejecutada mediante asistencia técnica y financiera, estudios, formación, intercambios de

información y conocimientos técnicos, reuniones, seminarios, proyectos de investigación u otros medios acordados por las Partes en el marco del ámbito de cooperación, de los objetivos perseguidos y de los medios disponibles, de conformidad con las normas y las reglamentaciones aplicables a esta cooperación (2003).

Luego, se hace referencia a un punto de especial importancia, el de tener en cuenta los diferentes niveles de desarrollo en el diseño de las actividades de cooperación; como es sabido, los escenarios europeo y centroamericano, están marcados por profundas asimetrías. Al respecto, vale mencionar que en el año 2009, el proceso de negociación del AdA se vio interrumpido durante la VII ronda de negociación, ante la decisión de Nicaragua de limitar temporalmente su participación, con motivo de divergencias regionales suscitadas en ese entonces.

Durante este período, Nicaragua propuso la creación de un Fondo Común de Crédito Económico y Financiero - ECA, que debía ser financiado en un 90 por ciento por la UE y en un 10 por ciento por los países centroamericanos. Según Francisco Mayorga, quien tuvo la responsabilidad de presentar la propuesta del ECA a la parte europea, dicho Fondo:

Consistiría en un programa de crédito cercano a los €4.000 millones (US\$ 5.377 millones aproximadamente) anual por un periodo de por lo menos quince años para el financiamiento de inversiones euro-centroamericanas en Centroamérica (CA). La adscripción de los países al fondo sería voluntaria, los recursos provendrían en un 90% de la Unión Europea (UE) y serían administrados por el Banco Centroamericano de Integración Económica. . . El Fondo ECA sería capaz de aumentar la producción de la región cerca de un 82% y el comercio birregional en un 100% para 2020, con lo que sus rendimientos superarían sus costos con creces (International Centre for Trade and Sustainable Development). [2009, p. 5]

Las Partes tenían previsto cerrar las negociaciones en el primer semestre del año 2009, para proceder con la revisión técnica y legal de los textos durante el segundo semestre y finalmente suscribir el Acuerdo en 2010; sin embargo, ante las tensiones surgidas por la propuesta anterior, que encontró reservas desde un principio por parte de los representantes europeos y no llegó a definirse, sumado al golpe de Estado perpetrado al ex Presidente hondureño, Manuel Zelaya Rosales en junio de 2009, las negociaciones se vieron estancadas y la firma del Acuerdo no pudo concretarse.

En un estudio realizado por la Fundación Friedrich Ebert, Alejandro Arauz (2009) manifiesta que a pesar de lo anterior, la región centroamericana logró que en el Acuerdo se hiciera referencia a:

La nueva estructura de la cooperación internacional de la UE, es decir, los mecanismos de cooperación que estarán sujetos a procesos de diálogo iniciales, sus metodologías, los intereses comunes, etc. Lo que es importante para eliminar el sesgo y/o unilateralismo de los ofrecimientos que hasta la fecha han venido haciendo la UE con la cooperación consignada en los programas por país (p. 6).

Esto se manifiesta en el área de cooperación con la inclusión del tema de cooperación financiera, pero no bajo el esquema del ECA, sino en la declaración de principios, como fue previamente explicado.

Un estudio realizado en 2008 por la ONG Trócaire concluye que los objetivos y principios del AdA:

No se fundamentan en un enfoque de desarrollo basado en los derechos humanos donde el ser humano ocupa el lugar central sino que tienden a enfatizar el crecimiento económico como un objetivo en sí, para lo cual la estabilidad política y social es un elemento importante que será lograda a través de la democracia, el respeto a los derechos humanos y la buena gobernanza. La reducción de la pobreza será una consecuencia gradual del

crecimiento económico y se vincula más explícitamente con mayor acceso a servicios sociales (p. 4).

De manera general, podemos afirmar que la prioridad es fortalecer la integración regional económica, la cual se presenta como una manera de aumentar el crecimiento económico y reducir la pobreza.

4.2.3. Modalidades y Metodología

Para ejecutar las actividades de cooperación, el Acuerdo contempla instrumentos que puedan abarcar actividades bilaterales, horizontales o regionales, como programas y proyectos; se plantea que entre los agentes ejecutores puede haber autoridades locales, nacionales y regionales, así como organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales.

También se hace referencia al financiamiento privado y la inversión extranjera directa, en particular por medio de la financiación del Banco Europeo de Inversiones en Centroamérica. Además, se considera la cooperación triangular en áreas de interés común para ambas regiones y terceros países; y el fomento de la cooperación entre instituciones financieras.

4.3. ÁREAS DE INTERÉS

De los 52 artículos comprendidos en el Pilar de Cooperación del Acuerdo de Asociación, un gran número de ellos hacen referencia directa o indirecta a aspectos comerciales y de inversión, o tienen como prioridad la creación de condiciones que favorezcan el desarrollo de estos aspectos. Aunque también se incluyen temas como los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el medioambiente, la educación, la cultura, la salud y el género, es evidente que el eje de mayor interés es la promoción del comercio y de la inversión.

De acuerdo a un estudio realizado en 2009 por la Fundación Friedrich Ebert, el Pilar de Cooperación constituye:

Un acuerdo temático y no propiamente financiero sobre proyectos específicos, la Unión Europea tiene la reserva en la asignación de aportes financieros o ayudas de cualquier tipo, por lo que se debe de entender que no se está acordando ningún proyecto o suma económica específica por país; sino que, el Pilar es un instrumento que eventualmente será el medio para canalizar recursos hacia los proyectos de apoyo y cooperación que brinde la UE (p. 16).

Por esta razón, no es posible presentar los montos específicos que la Unión Europea destinará a cada área; no obstante, abordaremos las diversas temáticas plasmadas en el Pilar de Cooperación, sus objetivos y acciones tentativas que podrían impulsarse para su cumplimiento. Dichas áreas se encuentran agrupadas en nueve Títulos cuyo contenido se abordará en atención a lo dispuesto en el borrador del texto del Acuerdo.

4.3.1. Democracia, Derechos Humanos y Buena Gobernanza

La solución de los conflictos armados en la región supuso la creación de nuevos escenarios democráticos en materia de gobernanza, sin embargo en Centroamérica continua siendo un desafío la construcción de instituciones democráticas estables; si bien podemos afirmar que la región ha avanzado en los procesos de fortalecimiento técnico de las instituciones de Estado, los conflictos causados por las recurrentes crisis políticas internas, la burocratización de la gestión pública y una arraigada debilidad en la cultura de derechos y de prevención, son elementos que han obstaculizado un mayor avance y consolidación de las instituciones de la región.

En este ámbito, un Proyecto insigne apoyado por la Unión Europea y ejecutado por el PNUD, ha sido PRODDAL – Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina, cuyo objetivo es “facilitar el diálogo y debate nacional sobre

asuntos políticos, sociales y económicos como insumos para definir una Agenda de largo plazo para la gobernabilidad democrática” (PNUD, 2005).

Ante la inminente firma del AdA, la región aún precisa de sistemas institucionales donde los derechos ciudadanos y el ejercicio del poder interactúen para generar elementos que contribuyan a potenciar la participación y la cohesión social.

No obstante, los países centroamericanos han continuado reiterando su firme voluntad de avanzar en el fortalecimiento de sus instituciones en el marco de la dinámica integracionista, aún con una serie de tensiones políticas y sociales como la crisis política en Honduras, los conflictos limítrofes entre Nicaragua y Costa Rica en el área fronteriza de la desembocadura del río San Juan, así como los desastres naturales en Guatemala, Honduras y Costa Rica, que han causado la pérdida de decenas de vidas humanas, desaparecidos y ocasionado grandes pérdidas materiales.

Es incuestionable que los años 2010 y 2011 han sido un periodo difícil para la integración centroamericana. Sumado a lo anterior, las acciones del crimen organizado han afectado severamente a varios países centroamericanos, fenómeno que incluso desafía la gobernabilidad subregional. De esto se desprende que:

La prioridad principal para los países miembros del SICA, en la actualidad, se ubica en el ámbito de la seguridad democrática. La importancia del tema es indudable, pues la violencia y el crimen organizado se han convertido en uno de los principales desafíos para cada sociedad centroamericana. Según un estudio reciente del Banco Mundial (2011), el crimen y la violencia en Centroamérica ya son un desafío de desarrollo, y actualmente están costando, en términos de costos de salud, producción perdida y costos de seguridad pública y privada, alrededor de 8% del PIB para los cinco países del MCCA, y más de 9% para Guatemala, Honduras y El Salvador (Pellandra & Fuentes, 2011, p. 45).

En atención a esto, los principales ámbitos identificables en este acápite son la democracia, los derechos humanos, la buena gobernanza, la modernización del Estado y la administración pública, la prevención y solución de conflictos y el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de Derecho; entre los objetivos planteados se encuentran el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, promover la participación de la sociedad civil, garantizar la separación de Poderes y luchar contra la corrupción.

Para hacer efectivos estos propósitos, se considera la elaboración de programas y proyectos a nivel nacional y regional que sensibilicen y eduquen en temas como derechos humanos, democracia y cultura de paz, así como la promoción de políticas que garanticen la rendición de cuentas y la gestión transparente en las instituciones y Poderes del Estado.

4.3.2. Justicia, Libertad y Seguridad

Hasta la fecha, estos sectores se han priorizado en países como Guatemala, El Salvador y Honduras. Un estudio realizado en 2011 por la Asociación de Agencias de Desarrollo ligadas al Consejo Mundial de Iglesias, APRODEV por sus siglas en inglés, revela que en Guatemala, se ha pretendido realizar una reforma global del sector de la seguridad, “incluido el apoyo a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala – CICIG, patrocinada por la ONU” (p. 10). Este mecanismo se creó en 2007 para apoyar a las instituciones nacionales en los casos de delitos relacionados con las fuerzas de seguridad y agrupaciones clandestinas que se han infiltrado en el Estado.

En el mismo estudio se da a conocer que la Unión Europea apoyó la iniciativa guatemalteca destinando 29 millones de euros a los esfuerzos propuestos en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, y se prevé que otros 29.1 millones sean desembolsados entre 2011 y 2013.

En el caso hondureño, la Unión Europea ha apoyado al sector de la seguridad y justicia a través del Programa de Apoyo al Sector Seguridad – PASS, que inició en 2008. El programa tiene como objetivo “reducir la delincuencia y eliminar la cultura de la impunidad, que sería un factor clave para mejorar la gobernabilidad y la estabilidad del país y mejoraría la calidad de vida, aumentaría la cohesión social y reduciría la pobreza” (APRODEV, 2011, p. 11).

Remitiéndonos al ámbito regional, y de acuerdo al Informe sobre Cooperación Regional de la Unión Europea en Centroamérica, emitido por la CEPAL en marzo de este año, podemos observar que el tratamiento de estos temas se ha dado a través de los siguientes programas y proyectos:

- SEFRO: Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central, comprendido entre 2012 y 2014, con un monto de 5.5 millones de euros.
- Participación, observación e incidencia de las redes de mujeres de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador por una Centroamérica más segura para las mujeres, comprendido entre 2012 y 2015, con un monto de 0.8 millones de euros.
- Apoyando la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica en sus componentes de combate al delito y prevención relacionados con armas pequeñas y ligeras y violencia armada, con un período de duración de 36 meses y un monto de 0.8 millones de euros.

En este informe también se mencionan los Programas que se encuentran en formulación:

- Apoyo a la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica, comprendido entre 2013 y 2017, con un monto aproximado de 14 millones de euros. Su objetivo será contribuir a la reducción de los niveles de

inseguridad en Centroamérica a fin de crear un entorno propicio para el desarrollo socioeconómico y una mayor integración regional.

- Apoyo a la lucha contra la tenencia ilícita de armas de fuego en Centroamérica y países vecinos, comprendido entre 2012 y 2014, con un monto de 2,3 millones de euros. Su objetivo fundamental es reducir la incidencia y potencialidad de la violencia armada desde una perspectiva de desarrollo humano.

El análisis de este acápite en el texto del Acuerdo, demuestra que existe coherencia y continuidad con los temas planteados en los Programas señalados, ya que abarcan desde la protección de datos personales, la reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas, hasta la lucha para impedir la utilización de los sistemas financieros de la región para el lavado de activos o financiación al terrorismo y en general, así como la promoción de la cooperación para prevenir el crimen organizado, los delitos financieros, la corrupción en los sectores privados y públicos y, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras.

En lo referente a la protección de datos personales, se sugiere que la Unión Europea brinde asistencia técnica a través de intercambios de información y conocimientos especializados; respecto al tráfico de drogas ilícitas, se hace hincapié en el principio de responsabilidad compartida y en la necesidad de respetar los convenios internacionales sobre el tema, como la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas y otros documentos adoptados por la Asamblea General de la ONU en junio de 1998.

Además, será necesario intercambiar conocimientos tomando como punto de partida las legislaciones de ambas regiones, así como fortalecer la cooperación judicial, policial y marítima y establecer centros de investigación conjunta. Muy importante también, es la necesidad de trabajar en la prevención, rehabilitación y reinserción a la sociedad de las personas drogodependientes.

En cuanto al crimen organizado y seguridad ciudadana, habrá que fomentar programas de protección de testigos y en general, promover el respeto y cumplimiento de los instrumentos internacionales sobre la materia, como la Convención de la ONU contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de la ONU contra la Corrupción.

4.3.3. Desarrollo Social y Cohesión Social

Se incluye aquí, la lucha contra la pobreza, la inequidad, la desigualdad y la exclusión social, la promoción del empleo, la protección social, de un sistema educativo de calidad y de sistemas sanitarios eficientes; también, se hace referencia a la necesidad de proteger y promover los derechos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y de otros grupos vulnerables como las personas con discapacidad y sus familias, los niños, las mujeres y los adultos mayores.

Además, se hace especial énfasis en la perspectiva de género, con el propósito de mejorar y ampliar la participación e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en todos los sectores de la vida política, económica, social y cultural. Del mismo modo, se da prioridad a la juventud, proponiendo el desarrollo de políticas sectoriales pertinentes dirigidas a los jóvenes y a la promoción de su participación en asuntos de interés social.

Las medidas para alcanzar estos objetivos, van desde la implementación de políticas económicas orientadas a lograr una mejor distribución de ingresos, a políticas comerciales que fomenten el comercio justo, el desarrollo de las microempresas y PYME's y la responsabilidad social empresarial. También, se buscará mejorar los niveles de inversión social y la reducción de la economía informal por medio de políticas fiscales que propicien una mejor distribución de la riqueza.

En el ámbito educativo, destaca el lugar prioritario que se otorga a la educación primaria, la necesidad de reducir los niveles de deserción en la educación secundaria, el mejoramiento de la infraestructura escolar y la promoción de la educación bilingüe para los pueblos indígenas. Sobre los pueblos indígenas, vale mencionar que se pretende que todas las actividades de cooperación tengan en cuenta su identidad social, económica y cultural.

Estos planteamientos vendrían a fortificar los esfuerzos hasta el momento realizados por la Unión Europea a través de diversos programas de cooperación, entre los que destaca EUROsocial, cuya aplicación no se ha limitado a Centroamérica, sino que se ha extendido a toda la región latinoamericana.

En el Estudio sobre Políticas e Instituciones Incluyentes de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, se explica que:

Del diálogo euro-latinoamericano sobre cohesión social nació un programa de cooperación: EUROsociAL. Desde el inicio de sus actividades, a finales de 2005 esta iniciativa de la Comisión Europea intenta facilitar el diseño de nuevas políticas y el fortalecimiento de las instituciones latinoamericanas más relevantes en términos de cohesión social. Para lograr este ambicioso objetivo, el Programa promueve los debates en torno al concepto, anima redes euro-latinoamericanas de administraciones públicas, intenta sensibilizar a quienes tienen capacidad de influir en las políticas y, especialmente, pone en contacto a las instituciones y personas de América Latina y Europa para que compartan sus experiencias (2008, p. 10).

En el mismo Estudio se hace mención al monto destinado por la Unión Europea en su Programación Regional América Latina para el periodo 2007-2013, en el ámbito de cohesión social, la cual sería de casi 200 millones de euros en programas regionales, incluyendo una nueva fase de EUROsociAL.

4.3.4. Migración

Se propone una cooperación basada en la evaluación de necesidades específicas, mediante la consulta entre las Partes y su posterior aplicación de conformidad a lo establecido en las legislaciones de ambas regiones; entre los temas prioritarios se encuentran el establecimiento de una política efectiva para facilitar la transferencia de remesas, el establecimiento de una política integral sobre la inmigración, la trata y el tráfico de personas, desarrollar políticas que permitan el retorno en condiciones seguras y dignas, de las personas que no posean un permiso de residencia legal.

Este acápite resulta de especial interés, ya que las migraciones a lo interno de Centroamérica y entre ambas regiones, son una realidad que debe asumirse como un aspecto vital de los procesos de integración y cooperación, sobre todo si se considera la contribución que reportan al desarrollo económico y social de ambas regiones.

Según el antes citado informe del gobierno de la CEPAL sobre la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, al día de hoy, algunas de las principales iniciativas en esta materia se han dado por medio de los siguientes Proyectos:

- Apoyo a la integración regional mediante la mejora de la gestión migratoria en América Central, comprendido entre 2009 y 2011, con un monto de 1 millón de euros.
- Jóvenes rurales construyendo alternativas a la emigración en Centroamérica, comprendido entre 2010 y 2013, con un monto de 0.6 millones de euros.

Es importante aclarar que este fue uno de los temas más polémicos de abordar durante el proceso de negociaciones entre las partes, ya que la eliminación de

barreras para productos y capitales supondría también la supresión de impedimentos para la libre circulación de personas; sin embargo, los objetivos antes explicados demuestran que la discusión de este tema se dio desde la óptica de la protección de derechos humanos, sin priorizar aspectos comerciales de la materia.

Por tanto, fue un tema muy difícil de consensuar a favor de Centroamérica, en razón de la “rígida posición que presenta la UE sobre el tema y el endurecimiento de la legislación comunitaria relacionada con el freno y penalización de la migración ilegal” (Céspedes Vargas, 2009, p. 8).

A pesar de esto, una posición de consenso es la asumida en temas como el tráfico de personas, asumiéndose el compromiso de trabajar al respecto. De igual manera, se comparte la perspectiva en asuntos como el respeto a los derechos de los emigrantes y relación entre desarrollo y migración, así como la necesidad de elaborar e incluir estrategias de desarrollo económico y social en los países de origen.

4.3.5. Medio Ambiente, Desastres Naturales y Cambio Climático

Es un hecho que los países centroamericanos, ubicados en una zona de alta variabilidad climática, están ahora mucho más expuestos a eventos destructivos como huracanes, inundaciones, deslizamientos, terremotos y erupciones volcánicas. Esto implica que enfrentan graves amenazas del cambio climático, especialmente aquellos con poblaciones de bajos ingresos, y cuyas economías dependen de los sectores primarios como la agricultura, la pesca y el turismo.

La aprobación de la Estrategia Regional de Cambio Climático en noviembre de 2010, así como el haber logrado posicionarse con una propuesta común en la Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - COP16, celebrada en Cancún, constituyen un alentador indicio de lo que se podría avanzar en este ámbito.

Más allá de las dificultades encontradas para negociar conjuntamente los programas en la materia, Centroamérica tiene la oportunidad de convertirse en un modelo en temas clave para prepararse y adaptarse ante los efectos del cambio climático y, finalmente, mitigarlos. Como es una de las zonas con mayor biodiversidad del mundo, la idea de convertirla en un espacio vivo para desplegar propuestas innovadoras es absolutamente relevante y realista.

Sin duda, la Unión Europea ha contribuido a estos avances a través de su cooperación, que se ha manifestado en iniciativas como:

- PREVDA: Programa regional de reducción de la vulnerabilidad y degradación ambiental, comprendido entre 2006 y 2012, con un monto de 24 millones de euros.
- Programa de asociación de energía y medioambiente con Centroamérica, comprendido entre 2010 y 2013, con un monto de 1.5 de euros.
- ECOPESCA: Proyecto de conservación y gestión efectiva de al biodiversidad marina con mejora de condiciones de vida para el sector de pesca artesanal en comunidades del ecosistema trinacional Golfo de Fonseca, con una duración de 36 meses y un monto de 1.4 millones de euros.
- Proyecto de fortalecimiento de las capacidades locales para adaptación al cambio climático en el Golfo de Fonseca, con una duración de 60 meses y un monto de 1.3 millones de euros.
- ECHO: Corredor Seco Centroamericano, con un monto de 2 millones de euros.

- PRRAC: Programa de reconstrucción regional para América Central, ejecutado desde el año 2001 hasta el 2012, con un monto de 250 millones de euros.

Remitiéndonos al texto del AdA, se acuerda cooperar para proteger y mejorar la calidad del medio ambiente a nivel local y regional, a fin de lograr el desarrollo sostenible, enfocándose en temas como el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la desertificación, la deforestación, la conservación de la biodiversidad y la bioseguridad; asimismo, se hace hincapié en la necesidad de reducir la vulnerabilidad de la región centroamericana ante los desastres naturales.

La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, constituye uno de los fundamentos de este acápite que contempla acciones como el intercambio de experiencias medioambientales para desarrollar capacidades en la población en general, pero con énfasis en las instituciones involucradas en la materia. También, se buscará promover modelos de producción y consumo social y ambientalmente sostenibles.

Respecto a la gestión de desastres naturales, se buscará propiciar planes efectivos de preparación, planificación, seguimiento, prevención, mitigación y rehabilitación. También, conviene armonizar el marco jurídico centroamericano de acuerdo a lo contemplado en las normas internacionales para estos casos.

4.3.6. Desarrollo Económico y Comercial

Los ámbitos propuestos son la asistencia técnica en materia de política de competencia, la cooperación aduanera, la cooperación referente a la propiedad intelectual, al comercio de servicios, comercio electrónico y a la contratación pública; también, se mencionan temas como la pesca y acuicultura, los bienes artesanales y los productos orgánicos.

Se hace mención a la importancia de promover medidas sanitarias y fitosanitarias en lo que concierne a la inocuidad de los alimentos, así como al bienestar de los animales.

El comercio, el desarrollo sostenible, el turismo, la cooperación en materia industrial, el apoyo a las microempresas, a las pequeñas y medianas empresas, continúan siendo ejes prioritarios de la cooperación, aunque destaca el énfasis que se hace en la creciente necesidad de estimular la cooperación en el ámbito de la energía.

Una vez más, el intercambio de información se propone como una medida a tomar, pero en este caso, en materias como la aduanera, de modo que puedan simplificarse y modernizarse los procedimientos en este ámbito, así como permitir la libre circulación de mercancías, promover la coordinación entre las agencias fronterizas de la región y fomentar las relaciones con la comunidad empresarial.

Otra área que se incluye en este apartado es la de la cooperación en materia de propiedad intelectual, para lo cual se recurrirá a la transferencia de tecnología, programas de intercambio académico, creación de mecanismos que promuevan la inversión extranjera en nuestra región y optimización de los sistemas de las Oficinas de Propiedad Intelectual de Centroamérica.

A esto se suma la cooperación en materia de pesca y acuicultura, de modo que se logre promover estas actividades a través de una gestión sostenible. El caso de los bienes artesanales va encaminado a preservarlos como productos culturales, pero también a brindar apoyo a las PYME's para que sean fabricados y exportados.

Igualmente relevante es la posibilidad de ampliar el acceso a los mercados para los productos orgánicos elaborados en Centroamérica. La cooperación industrial por su parte, buscará promover la renovación y la reestructuración de la industria

centroamericana, así como la cooperación industrial entre los agentes económicos, para fortalecer el sector privado en condiciones que promuevan la protección del medio ambiente.

Sobre este punto es destacable que:

Más del 60% del total de las exportaciones de los países del Mercado Común Centroamericano corresponden a materias primas, y una proporción importante a manufacturas basadas en recursos naturales. Ambos grupos representan alrededor del 70% del total de las exportaciones del grupo. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los países con mayores exportaciones de materias primas, especialmente productos agrícolas como el café, el banano, y productos pesqueros (Reyes y Rodríguez, 2010, p. 101).

De acuerdo al Boletín Estadístico emitido por la SIECA, el principal socio comercial de Centroamérica es Estados Unidos. El intercambio comercial, esto es, importaciones y exportaciones, acumuló un total de US\$ 27,904.3 millones entre enero y octubre de 2011, un 24.7% mayor a la cifra registrada en ese mismo período durante el año 2010. En segundo orden de importancia comercial, se encuentra el comercio intrarregional, seguido de “la Unión Europea, con quienes se alcanzó un intercambio comercial de US\$ 7,134.3 millones, acumulado de enero a octubre de 2011, un 25.6% superior al registrado en 2010” (2012, p.1).

En ese mismo Boletín se informa que en lo referente a exportaciones, las emitidas hacia Estados Unidos equivalen al 31.9% del total exportado por Centroamérica en el período comprendido entre enero y octubre de 2011. Esta cifra es más del doble de lo exportado a la Unión Europea. Los tres productos de exportación más importantes abarcan el 24.7% del total de exportaciones de la región. En lo que respecta a productos agrícolas, “el café, azúcar y banano son productos imprescindibles en cualquier análisis del comercio centroamericano (SIECA, 2012, P. 2).

Por otra parte, Centroamérica se provee de importaciones principalmente de los Estados Unidos, ya que adquiere el 38% desde dicho socio comercial. En segunda instancia, la región consume sus propios productos, alcanzando el 12.1% de las importaciones, seguido de la adquisición de productos mexicanos. En orden de importancia, la Unión Europea, seguida muy de cerca de la República Popular China, proveen más del 6.0% de importaciones.

A pesar de las distancias geográficas, estos dos últimos socios juntos tienen una participación que supera las importaciones intrarregionales, para totalizar un 13.1% de lo importado.

Como se mencionó, el café, el azúcar y el banano continúan siendo los productos de exportación tradicional, por lo que sin duda uno de los propósitos tras la entrada en vigencia del Ada será lograr un mayor grado de diversificación en las exportaciones de la región.

En este sentido, la cooperación deberá encaminarse a fortalecer la inserción eficiente a las corrientes mundiales de comercio, ya que la apertura hacia el mercado europeo generará nuevas vías de integración a cadenas productivas mediante una perspectiva multilateral y global que trascenderá los posibles bloques o zonas de influencia.

Según un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, a inicios de este año 2012, “a través de esta negociación Centroamérica tiene la ventaja de consolidar las preferencias que actualmente le otorga la Unión Europea para acceder a su mercado, a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+)” (p. 4). Además, Centroamérica logró la inclusión de productos en el acceso inmediato, que anteriormente estaban excluidos del SGP+, tales como el aceite, el maní y los camarones, y excluir productos sensibles del programa de desgravación arancelaria, como el maíz y el ron.

Posteriormente se afirma que:

Tomando en cuenta la capacidad de exportación de los países de Centroamérica y la demanda de la Unión Europea a nivel mundial, los países centroamericanos tendrían un potencial de exportación en ese mercado de hasta 27.000 millones de dólares, frente a los algo menos de 3.000 millones que actualmente exporta (CEPAL, 2012, p. 5).

Sobre la misma línea, el estudio *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, realizado en 2007, determinó que Costa Rica sería el país más beneficiado por un incremento de las exportaciones de manufactura y productos agrícolas. Honduras sería el segundo país más favorecido, especialmente en las exportaciones de minería, extracción y agricultura. Guatemala, El Salvador y Nicaragua también se verían beneficiados por un aumento de sus exportaciones a la Unión Europea, pero en menor medida.

Respecto a lo anterior, se espera que aunque en algunos países el impacto de la liberalización de bienes y servicios será modesto al principio, el comportamiento será mucho más dinámico a medida que la estrategia de cooperación de desarrollo productivo y de apoyo a las exportaciones sea más activa.

4.3.7. Integración Regional

En este ámbito se hace preciso reconocer que desde los primeros esfuerzos que se realizaron para consolidar el sistema de integración centroamericana hasta el día de hoy, ha comprobado ser un instrumento indispensable para el desarrollo de la región. Por esta razón, es necesario replantear la visión y estructura de la integración subregional, para crear los mecanismos y conceder los recursos que se necesiten.

De acuerdo con el nuevo esquema de cooperación de la UE sobre desarrollo, “Europa cuenta con una ventaja comparativa para apoyar a los países que han iniciado esquemas de integración, a fin de que incorporen la dimensión comercial

en sus estrategias de desarrollo y, de ser posible, formalicen instrumentos ambiciosos de cooperación subregional” (CEPAL, 2012, p. 3).

En el año 2002, la región centroamericana comenzó a recibir apoyo de la Unión Europea en este ámbito, con un total de 30 millones de euros. En 2008, la UE y la Secretaría General del SICA firmaron el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana - PAIRCA II, que “con un monto de 15 millones de euros se ejecutará hasta 2013” (<http://eeas.europa.eu>).

Las prioridades de este Programa son la reforma, estructuración y modernización del SICA, como también propiciar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración a través de un aumento en el grado de sensibilización sobre el tema.

Es importante destacar que paralelo al proceso de integración regional institucional propiamente dicho, la región centroamericana ha experimentado un crecimiento significativo del comercio intrarregional, “por una parte, el fuerte incremento de las inversiones intracentroamericanas e internacionales realizadas por grupos económicos centroamericanos que operan a escala subregional y, por otra, las empresas transnacionales con presencia en el área” (Pellandra & Fuentes, 2011, p. 20).

A esto se suman otros procesos como la progresiva unificación de los mercados laborales impulsada por trabajadores que han migrado hacia otros países de la región, así como la integración territorial desarrollada por las poblaciones y las autoridades locales pertenecientes a zonas geográficas limítrofes entre dos o más países, con características económicas y productivas similares.

Cabe mencionar que también en este ámbito se ha recibido el apoyo de la cooperación de la UE:

El monto estimado asignado al cumplimiento de esta prioridad para el periodo 2007-2013 es de 67.5 millones €, a ejecutar a través de diferentes programas y proyectos, como el Programa para la Creación de un Sistema Regional de Calidad y Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en CA (PRACAMS), con 23.5 millones €; el Programa Regional para el apoyo a la integración económica en Centro América y la implementación del Acuerdo de Asociación (PRAIAA), de 10 millones €; y el Proyecto GOLFONSECA, que con un presupuesto de 20 millones € busca apoyar el desarrollo socioeconómico de las zonas fronterizas más vulnerables. Actualmente se está formulando nuevo proyecto de apoyo al desarrollo de la iniciativa empresarial y la competitividad de las PYMES a nivel regional, con un monto de estimado de 7 millones €. (<http://eeas.europa.eu>).

Estos procesos se complementan con lo establecido en Pilar de Cooperación del AdA, ya que la prioridad en este acápite está en el desarrollo y aplicación del mercado común centroamericano, con el objetivo de lograr paulatinamente una Unión Económica en la región. También se continúa realzando la necesidad de fomentar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, sobre todo a través de mecanismos de consulta y campañas de sensibilización.

Para cumplir con lo anterior, el AdA contempla la elaboración de políticas comunes y la armonización de los marcos jurídicos de la región, abarcando aspectos como el comercio, aduanas, agricultura, energía, transporte y comunicaciones; también, será necesario coordinar las políticas macroeconómicas en áreas como la política monetaria, la política fiscal y las finanzas públicas.

4.3.8. Cultura y Cooperación Audiovisual

En este ámbito, la Red de Cooperación ALCUE – Patrimonio Cultural, ha sido la iniciativa más sobresaliente para promover la cooperación científica y técnica entre Europa y América Latina y El Caribe en el campo de acción del patrimonio cultural.

Para darle continuidad, en el AdA se sugiere el intercambio cultural a través de la circulación de actividades, artistas, bienes y servicios culturales provenientes de ambas regiones, sea entre personas, instituciones u organizaciones de índole cultural. Conjuntamente, se pretende promover la cooperación en los sectores audiovisual y de medios de comunicación, como radio y prensa.

Luego, se hace mención a la protección y promoción de los bienes culturales y a la lucha contra el tráfico ilícito de los mismos de acuerdo a los instrumentos internacionales establecidos para ello.

4.3.9. Sociedad de Conocimiento

El desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicación – TIC, es una tarea de primer orden para alcanzar el objetivo de la inserción en la economía internacional con productos y servicios con mayor contenido de información y conocimiento. Además, desarrollar las telecomunicaciones ha convertido en transables a ciertas actividades que anteriormente no lo eran, y un buen acceso a servicios de telecomunicaciones es clave para poder insertarse en el mercado de los servicios globales.

Es por ello que es imprescindible desarrollar un nuevo modelo que asegure que los servicios de las TIC's, sean razonablemente accesibles en el ámbito productivo, educativo, de servicios públicos y para los hogares. Según Parada (2010), el desarrollo de las telecomunicaciones en la actualidad es un reto muy desigual en los países de la región, por ejemplo, Panamá registra 7 conexiones de banda ancha por cada 100 habitantes, valor cercano a Chile y México que poseen entre 11 y 7, respectivamente, pero lejano al resto de países de Centroamérica.

Un mayor acceso a servicios de Internet de banda ancha daría la posibilidad de desarrollar una economía mayormente basada en el conocimiento, así como en la generación de nuevas exportaciones de servicios en sectores de gran dinamismo de la demanda mundial.

En este marco, es válido mencionar que una de las iniciativas previas más destacables que ha impulsado la Unión Europea en esta materia ha sido el Proyecto ENLACE – Fortaleciendo la Cooperación Científica entre la Unión Europea y América Central.

Enfocándonos en lo dispuesto en este acápite del Acuerdo, identificamos que parte del reconocimiento de la relevancia que han adquirido las tecnologías de la información y comunicación en nuestra sociedad, por lo que se insta a erigir un marco regulatorio y tecnológico sólido, que fomente el perfeccionamiento de estas tecnologías, de modo que logre reducirse la brecha digital que separa a ambas regiones, proporcionando un acceso equitativo e inclusivo a estas herramientas.

Los lineamientos antes expuestos evidencian las transformaciones en la política de cooperación brindada por la Unión Europea a Centroamérica; en primer lugar, se distinguen áreas de cooperación que antes no habían sido consideradas, o bien, fueron relegadas; la intención de aperturar los mercados europeos a diversos sectores productivos centroamericanos es también evidente. Destaca el rol protagónico otorgado a la sociedad civil a través, por ejemplo, de los Foros Consultivos Anuales y Comités del AdA, así como el interés en fortalecer y modernizar el sector público.

Finalmente, la cláusula evolutiva a la que se hizo referencia al inicio de este Capítulo, es vital ya que permitirá que, sin perjuicio de los ámbitos de cooperación acordados en este componente del Acuerdo, las Partes puedan convenir en cooperar en el futuro en cualquier otra área que sea interés para ambas regiones, aunque no aparezca en el texto del Acuerdo.

CONCLUSIONES

Con la firma del Acuerdo de Asociación, Centroamérica se ha convertido en el primer grupo de países que logra un AdA con la UE bajo un esquema de integración, en el que se incorpora el libre comercio junto al diálogo político y la cooperación, una modalidad de cooperación que de hecho trasciende a los estándares en los que sea manejado la región en materia de tratados comerciales y de cooperación.

Es válido reafirmar que si bien Centroamérica no se perfila como uno de los principales socios comerciales de la UE, es un socio importante para la región, se trata de su tercer socio comercial, su segundo inversor y su primer donante, por lo cual la firma del AdA ha abierto una valiosa oportunidad para profundizar las relaciones birregionales y sentar las bases de una alianza de largo plazo entre ambas regiones.

El contexto económico, político y social de Centroamérica ha experimentado importantes cambios desde que se iniciaron las negociaciones, por un lado, los sucesos acaecidos en Honduras tuvieron repercusiones significativas en cuanto a los avances logrados en el sistema de integración regional; también, la adhesión de Nicaragua a la Alternativa Bolivariana de las Américas – ALBA, y la consecuente connotación política que algunos sectores de la sociedad civil centroamericana han asignado a este foro de cooperación; asimismo, la integración de Guatemala, El Salvador y Honduras a la iniciativa Petrocaribe, como parte de la búsqueda de alternativas ante la crisis energética global que ha cuestionado los viejos paradigmas del libre mercado, sumado al incremento de la inseguridad ciudadana y de los índices de violencia en el triángulo Honduras, El Salvador y Guatemala. Estas, constituyen algunas de las principales transformaciones suscitadas en la región y que sin duda han afectado la configuración del AdA a lo largo del proceso de negociación.

Una dificultad casi generalizada en los países de la región ha sido la insuficiente información pública y oficial sobre los avances del Acuerdo hacia la sociedad civil, de ahí la necesidad de promover un mayor acceso a esta información que contribuya a propiciar la toma de conciencia y el interés ciudadano sobre las negociaciones y sus alcances.

La Unión Europea es consciente del desequilibrio que existe entre los países europeos y América Central en términos de desarrollo político, social, económico y tecnológico en este proceso, razón por la cual las decisiones tomadas una vez sea firmado el Acuerdo, deberán continuar teniendo como fundamento el principio de reconocimiento de las asimetrías ampliamente asumido por ambas partes, por ende, el reto se plantea en relación a cuales van a ser los mecanismos para asegurar un trato diferenciado y flexible hacia nuestra región.

La firma del AdA supone la posibilidad de ampliar y mejorar las relaciones birregionales, que habían perdido dinamismo desde finales de la década de 1980.

La apuesta por la integración centroamericana como punto de partida del AdA es una de sus principales fortalezas, el consolidar a Centroamérica como un único interlocutor regional con el que se deba negociar el AdA en bloque y al que se le pueda exigir la aplicación homogénea de lo acordado en toda la región.

Con el AdA se pretende desmitificar el paradigma de las economías dominantes promoviendo el acceso a un mayor mercado de exportación. Tiene el potencial de beneficiar relativamente más a las economías más pequeñas que a las de mayor dimensión económica, ya que el limitado tamaño de sus mercados impide contar con una demanda nacional que impulse y sostenga su oferta de bienes y servicios.

RECOMENDACIONES

Muy importante será el nivel de apoyo que deberán brindar los grupos sectoriales y las organizaciones representativas de Centroamérica, así como el necesario respaldo técnico y político de los Ministerios o Secretarías responsables de atender el tema por parte de cada Gobierno.

Una condición primaria para el establecimiento del AdA es el fortalecimiento del compromiso y la voluntad política para profundizar el proceso de integración regional, la inestabilidad política, la falta de transparencia y legitimidad institucional con respecto a este tema, podrían afectar los objetivos del pilar de cooperación en gran manera.

Es indispensable mejorar la eficiencia y efectividad en la ejecución y aplicación de medidas comunes, derivadas de lo acordado entre la Partes, desburocratizar los procesos y procedimientos para poder concretar el desarrollo e implementación de las iniciativas derivadas del AdA.

Las prioridades del Pilar de Cooperación deberán complementarse de manera sistémica con las necesidades que sean identificadas y determinadas por las estrategias sectoriales y las propuestas nacionales, definiendo desde el contexto de cada país, los mecanismos permanentes por medio de los cuales se incorporen y atiendan estas necesidades que se determinen como prioritarias en el futuro.

Nuestra región deberá potenciar al máximo el margen de maniobra que se establece alrededor de no descartar ninguna oportunidad de cooperación y explorar conjuntamente posibilidades prácticas de cooperación de interés mutuo.

Un elemento decisivo en la estructuración de la agenda del Pilar de Cooperación será precisamente la capacidad propositiva de los gobiernos de la región para incorporar esos temas en la agenda del AdA.

Uno de los componentes claves en el Pilar de Cooperación deberá ser el apoyo a iniciativas que promuevan el fortalecimiento institucional del Sector Público y el desarrollo de organizaciones que promuevan una mayor cohesión de la Sociedad Civil.

Es indispensable que los gobiernos aseguren y promuevan el acceso a la información constante, actualizada y transparente de la evolución del Acuerdo una vez sea ratificado, que permita a los distintos sectores afectados elaborar propuestas alrededor de posiciones nacionales y regionales sobre los diferentes temas de la negociación.

LISTA DE REFERENCIAS

- Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo Internacional - Trócaire. (2008). *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Qué es y cuál será su posible impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en Centroamérica?* Tegucigalpa: Trócaire.
- Aguirre, M., Halliday, F., Kruijt, D., Marthoz, P., Mayor Zaragoza, F., Piris, A. et al. (2007). *Paz y conflictos en el siglo XXI: tendencias globales*. Barcelona: Icaria Editorial.
- Arauz, A. (2009). *El Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea. Balance de resultados del proceso negociador y beneficios esperados para la sociedad y los trabajadores nicaragüenses en el contexto de la crisis financiera internacional*. Managua: Fundación Friedrich Ebert.
- Arias, M. & Veras, J. M. (2002). *Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional: ¿Una Ayuda para los Países Pobres?* Barcelona: Cristianisme i Justícia.
- Asociación de Agencias de Desarrollo ligadas al Consejo Mundial de Iglesias – APRODEV. (2011). *El Futuro de la Cooperación para el Desarrollo de la Unión Europea en América Central, ¿Apoyo a las Personas o a los Negocios?* Bruselas. APRODEV.
- Bjørnskov, C. & Krivosos, E. (2001). *From Lomé to Cotonou: The new EU-ACP Agreement*. Copenhagen: DANIDA.
- Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo – CAINCO. (2009). *La Unión Europea: Un Importante Socio Comercial para la CAN y Bolivia.:* Santa Cruz: CAINCO.
- Céspedes Vargas, R. (2009). *Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Retos y Oportunidades para los Sectores Productivos de Centroamérica*. Managua: VECOMA.

Comisión Europea. (2002). *Comercio y Desarrollo. Cómo ayudar a los países en desarrollo a beneficiarse del comercio*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2005). *El Consenso Europeo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2010). *Comercio, Crecimiento y Asuntos Mundiales. La política comercial como elemento fundamental de la Estrategia 2020 de la UE*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2011). *Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2011). *Preparación del Marco Financiero Plurianual relativo a la financiación de la cooperación de la UE con los Estados ACP y con los Países y Territorios de Ultramar para el período 2014-2020*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Europea. (2012). *Comercio, Crecimiento y Desarrollo, Una política de comercio e inversión a medida de los países más necesitados*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012, Marzo). *Palabras de Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en ocasión de la audiencia pública de la Comisión de Comercio Internacional del Parlamento Europeo sobre repercusiones del Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea (AACUE)*. Recuperado el 6 de abril de 2012, de http://www.eclac.cl/prensa/noticias/discursossecretaria/5/46235/ParlamentoEuropeoBruselas_27marzo2012.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2007). *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*. Santiago de Chile: Libros de la CEPAL.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2012, Marzo). *La Cooperación Regional de la Unión Europea en Centroamérica*. Recuperado el 9 de abril de 2012, de <http://www.eclac.cl/comercio/tpl/contenidos/Cooperracion Union Europea Centroamerica LITVINE.pdf>

Consejo de la Unión Europea. (2006). *II Cumbre UE – Centroamérica. Comunicado Conjunto*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

Delegación de la Unión Europea para Centroamérica y Panamá. (2012). *La Cooperación de la Unión Europea en Centroamérica*. Recuperado el 5 de junio de 2012, de http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/eu_nicaragua/tech_financial_cooperation/regional_cooperation/index_es.htm

Díez de Velasco, M. (2007). *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: TECNOS.

DIRECON. (2012). *Evaluación de las Relaciones Comerciales entre Chile y Unión Europea a Nueve Años de la Entrada en Vigencia del Acuerdo de Asociación Estratégica*. Santiago de Chile: DIRECON.

Durán, L. (2006). *Tendencias de la Cooperación al Desarrollo, ponencia presentada en el Seminario del Plan Exterior de Política Exterior de Ecuador, PLANEX*. Quito. Recuperado el 2 de mayo de 2012, de <http://ibdigital.uib.es/greenstone/collect/cd2/index/assoc/HASH01c7.dir/doc.pdf>

Figuerola Pla, U. (1991). *Organismos Internacionales*. Santiago: Jurídica de Chile.

- FIIAPP. (2008). *Políticas e Instituciones Incluyentes: Reformas hacia la Cohesión Social en Latinoamérica*. Madrid. CYAN.
- Fraguas, J. B. (2007). *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*. Madrid. La Catarata.
- Fondo Monetario Internacional (2005). *International Monetary Fund Annual Report 2005: Making the Global Economy Work for All*. Washington. FMI.
- Freres, C. & Sanahuja J.A. (2006). *Perspectivas de las Relaciones UE – AL. Hacia una nueva estrategia. Informe Final. Para el Proyecto: “Latin America-Study on Relations between European Union and Latin America. New Perspectives”*. Madrid: ICEI.
- García de la Cruz, J. M., Durán Romero & G. Sánchez Díez, A. (2001). *La Economía Mundial en Transformación*. Madrid: Paraninfo S.A.
- Gómez Galán, M. & Sanahuja, J. A. (1999). *El Sistema Internacional de Cooperación al Desarrollo: Una aproximación a sus actores e instrumentos*. Madrid: CIDEAL.
- Gonsebatt, G. (2009). *Nuevo Contexto de la Cooperación Internacional. SEGIB y OEA: ¿Una Alternativa de Ayuda al Desarrollo para Iberoamérica?* Santo Domingo: FIOMG.
- Hansen, F. (1996) *Relaciones Europa – Centroamérica: Ayuda externa y comercio desfavorable*. Managua: Publicaciones CRIES.
- Marín, M. (1994). *Diez años del Proceso de San José: Un balance de la cooperación Unión Europea – América Central*. Madrid: IRELA.
- Murga, C. (2009). *Información General sobre la Negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El Sector Empresarial en el Acuerdo de Asociación Centroamérica – Unión Europea*. Ciudad de Guatemala: CENCIT.

- Observatorio Social sobre las Relaciones Unión Europea - América Latina (2011, noviembre). *UE – Centroamérica / Cooperación*. Recuperado el 18 de abril de 2012, de http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=38&Itemid=66
- Oya, C. & Santamaría, A. (2007). *Economía Política del Desarrollo en África*. Madrid: Akal Ediciones.
- Pantoja, A. (2012, 14 de mayo) Ayuda europea sigue a pesar de la crisis. *El Nuevo Diario*. Recuperado el 26 de mayo de 2012, de <http://www.elnuevodiario.com.ni/nacionales/251202-ayuda-europea-sigue-a-pesar-de-crisis>
- Parada, S. (2010). *Avances en el acceso y el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe 2008 – 2010*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Pardo de León, J. (2006). *Hacia un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Elementos para la Definición de la Estrategia de Negociación*. Ciudad de Guatemala: AGEXPORT, GTZ/CENPROMYPE.
- Peña, F. & Torrent, R. (2005). *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión. Europea – América Latina*. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- Petras, J. & Vieux, S. (1995) *Hagan juego!* Barcelona: Icaria Editorial.
- Pellandra, A. & Fuentes, J. A. (2011). *El Estado Actual de la Integración Centroamericana*. Distrito Federal: CEPAL.
- Plataforma 2015 y más (2005). *Alianzas contra la pobreza. La acción de las ONGD para alcanzar los Objetivos del Milenio*. Madrid: La Catarata.
- Recio Crespo, M. (1996). *Nuevas Perspectivas en las Políticas de Cooperación al Desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: AECID.

- Sachs, J. & Brundtland, G. (2001). *Macroeconomía y salud: Invertir en salud en pro del desarrollo económico: Informe de la Comisión sobre Macroeconomía y Salud*. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- Sanahuja, J. A. & Sotillo, J. A. (1997). *El Parlamento Europeo y el Proceso de Integración Centroamericana*. Bruselas: Parlamento Europeo.
- Sanahuja, J. A. (2008). *La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional*. Madrid: CeaLCL.
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA. (2012, Enero). *Centroamérica: Evolución Mensual del Comercio Exterior*. Recuperado el 27 de marzo de 2012, de <http://www.sieca.int/site/Cache/17990000004191/17990000004191.pdf>
- Secretaría de Integración Económica Centroamericana – SIECA. (2007, Mayo). *Central American Report, 2004 – 2006*. Recuperado el 27 de marzo de 2012, de <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2007/00214.pdf>
- Standley, A. (2003). *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José (1984 – 2002)*. San José. Liang Group International S.A.
- Tamames, R. (2003) *Estructura Económica Internacional*. Madrid: Alianza Editorial S. A.

ANEXOS

**Anexo 1. Montos de la cooperación asignada por la UE por país y región,
durante los periodos de programación 2002-2006 y 2007-2013**

2007-2013	2002-2006
Nicaragua (214 millones €)	207.4 millones €
Guatemala (135 millones €)	93 millones €
Honduras (223 millones €)	147 millones €
El Salvador (121 millones €)	60.6 millones €
Costa Rica (34 millones €)	31.5 millones €
Panamá (38 millones €)	24.30 millones €
Regional (95* millones €)* Inicialmente 75, aumentado a 95 millones € en 2010.	74.5 millones €
TOTAL – 860 millones €	TOTAL – 638.3 millones €

Fuente: Delegación de la Unión Europea para Centroamérica y Panamá. (s.f.) *La Cooperación de la Unión Europea en Centroamérica*. Recuperado de <http://eeas.europa.eu>

Anexo 2. Montos y prioridades establecidos por país en el programa de cooperación al desarrollo 2007 – 2013

País	Monto	Prioridades y % de la asignación
Nicaragua	214 millones €	Consolidación de la democracia y buena gobernanza (20%) Capital humano (educación) (35%) Asuntos económicos y comerciales (45%)
Guatemala	135 millones €	Cohesión social y seguridad ciudadana (35%) Crecimiento económico y comercio (65%)
Honduras	223 millones €	Cohesión social: educación y salud (50%) Manejo sostenible de recursos naturales: sector forestal (30%) Justicia y seguridad ciudadana (20%)
El Salvador	121 millones €	Cohesión social y seguridad ciudadana (70%) Crecimiento económico, integración regional y comercio (30%)
Costa Rica	34 millones €	Cohesión social (75%) Integración regional (25%)
Panamá	38 millones €	Integración regional

Fuente: Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo Internacional - Trócaire. (2008). *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Qué es y cuál será su posible impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en Centroamérica?* Tegucigalpa. Trócaire.

Anexo 3. Apoyo por país al crecimiento económico, el comercio y la integración regional (programa de cooperación al desarrollo 2007 – 2013)

País	Apoyo al crecimiento económico, el comercio y la integración regional
Nicaragua	<p>Apoyo para la estabilidad macro-económico mediante la provisión de financiamiento para el Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Apoyo para el mejoramiento de las condiciones para el comercio y la inversión.</p> <p>Apoyo para el cumplimiento de compromisos regionales e internacionales, enfatizando la integración regional económica, apoyo para el cumplimiento de normativas y estándares comerciales y administraciones aduaneras para la facilitación del comercio.</p>
Guatemala	<p>Efectiva implementación de una política de desarrollo rural.</p> <p>Crecimiento económico en áreas rurales mediante la diversificación de actividades, la reducción de la inseguridad alimentaria.</p> <p>Promoción del comercio, incluyendo la efectiva implementación de la unión aduanera y la facilitación del comercio.</p> <p>Apoyo para implementar las reformas y medidas necesarias para profundizar la integración regional económica.</p>
Honduras	<p>Promoción del desarrollo económico, el empleo y el comercio relacionado con el sector forestal.</p> <p>Apoyo para la implementación de las reformas nacionales: reforma fiscal, reformas de los marcos legislativos y regulatorios relativos a la unión aduanera.</p> <p>Asistencia técnica para el comercio y apoyo a sectores con potencial exportador, como productos no-tradicionales, productos forestales certificados y productos forestales no maderas.</p>
El Salvador	<p>Expansión, diversificación, competitividad y productividad del sector privado, con particular énfasis en las pequeñas y medianas empresas.</p>

	<p>Acciones para asegurar las condiciones necesarias para la inversión local y extranjera.</p> <p>Integración económica y políticas regionales comunes, la unión aduanera y la facilitación del comercio.</p>
Costa Rica	<p>Consolidación de las instituciones nacionales para asegurar la armonización de las legislaciones, normas y estándares técnicos industriales, veterinarios y fitosanitarios, así como los relativos a la propiedad intelectual.</p> <p>Cumplimiento de las condiciones técnicas requeridas para la implementación del Acuerdo de Asociación.</p> <p>Implementación de acciones para apoyar la competitividad del país para hacer frente a la apertura del mercado.</p>

Fuente: Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo Internacional - Trócaire. (2008). *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea: ¿Qué es y cuál será su posible impacto en la reducción de la pobreza y el desarrollo sostenible en Centroamérica?* Tegucigalpa. Trócaire.

Anexo 4. Acciones por país en el ámbito de la cohesión social (programa de cooperación al desarrollo 2007 – 2013)

País	Acciones en el ámbito de la cohesión social
Nicaragua	<p>Consolidación de la democracia y la buena gobernanza mediante el fortalecimiento del estado de derecho y la efectiva separación de los poderes del Estado, y la seguridad legal en la tenencia de la propiedad y de la tierra.</p> <p>Apoyo sectorial presupuestario al Plan Nacional de Educación.</p>
Guatemala	<p>Consolidación de la democracia y la buena gobernanza y el respeto de los derechos de las poblaciones indígenas.</p> <p>Reducción de la violencia social a través de la integración de la juventud y el fortalecimiento del estado de derecho.</p>
Honduras	<p>Apoyo presupuestario al pilar relativo al capital humano de la Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza en los temas de educación y salud.</p> <p>Reducción de la inseguridad ciudadana vinculada específicamente a las actividades criminales de las maras mediante un abordaje integral del problema.</p>
El Salvador	<p>La reducción de la inseguridad ciudadana vinculada a las actividades de las maras.</p> <p>Mejora del acceso a los servicios básicos de salud, agua y saneamiento en las áreas rurales más pobres.</p> <p>Mejora de la eficiencia y calidad del sistema educativo y el aumento de oportunidades educativas y de empleo para los jóvenes.</p>
Costa Rica	<p>Consolidación de las políticas sociales y el fortalecimiento de las capacidades a nivel local en el ámbito social, especialmente en los ámbitos de salud, educación, empleo y medioambiente, en las regiones y zonas más pobres del país, con particular énfasis en las poblaciones más desfavorecidas, entre ellas las poblaciones inmigrantes</p>

Fuente: Agencia Católica Irlandesa para el Desarrollo Internacional - Trócaire.

Anexo 5. Centroamérica: Tratados de Libre Comercio

País	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
México	Enero 1995	Marzo 2001	Marzo 2001	Junio 2001	Julio 1998
República Dominicana	Marzo 2002	Octubre 2001	Octubre 2001	Diciembre 2001	Septiembre 2002
Chile	Febrero 2002	Junio 2002			
Canadá	Noviembre 2002	E.N.	E.N.	E.N.	E.N.
Estados Unidos	Enero 2009	Diciembre 2004	Marzo 2005	Marzo 2005	Octubre 2005
CARICOM	Noviembre 2005				
Provincia China de Taiwán		Marzo 2008	Julio 2006	Julio 2008	Enero 2008
Colombia		E.N.	E.N.	E.N.	
República Popular China	E.N.				

Fuente: CEPAL. (2009). *El Acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea: viabilidad, avances y perspectivas*. Distrito Federal. CEPAL

E. N.: En negociación.